Nº 103 - TOMO 339 27 DE JUNIO DE 1991



REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES

SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE LA XLIII LEGISLATURA

30ª SESION EXTRAORDINARIA

PRESIDEN EL DOCTOR GONZALO AGUIRRE RAMIREZ
(Presidente)

EL PROFESOR CARLOS JULIO PEREYRA
(Primer Vicepresidente)

Y EL SEÑOR SENADOR JOSE GERMAN ARAUJO
(Tercer Vicepresidente)

ACTUAN EN SECRETARIA LOS TITULARES DOCTOR JUAN HARAN URIOSTE Y SEÑOR MARIO FARACHIO

SUMARIO

---

1) TEXTO DE LA CITACION

"Montevideo, 26 de junio de 1991.

La CAMARA DE SENADORES se reunirá en sesión extraordinaria -en régimen de cuarto intermedio- mañana jueves 27, a la hora 16, a fin de informarse de los asuntos entrados y considerar el siguiente

ORDEN DEL DIA

1º) Informe de la Comisión de Asuntos Administrativos relacionado con el Mensaje del Poder Ejecutivo por el que solicita venia para designar como Miembro Integrante del Directorio de Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA) al Dr. Felipe A. Brussoni.

(Carp. Nº 500/91 - Rep. Nº 226/91)

2º) Continúa la discusión particular del proyecto de ley de Empresas Públicas.

(Carp. Nº 304/90 - Rep. Nº 198/91 y Anexos I, II y III)

LOS SECRETARIOS".

2) ASISTENCIA

ASISTEN: los señores senadores **Abreu, Amorín Larrañaga, Arana, Astori, Batalla, Belvisi, Blanco, Bouza, Bruera, Cadenas Boix, Cassina, Cigliuti, de Posadas Montero, Gargano, González Modernell, Irurtia, Jude, Korzeniak, Lenzi, Millor, Olascoaga, Olazábal, Oxacelhay, Raffo, Ricaldoni, Santoro, Silveira Zavala y Zumarán**

FALTAN: con licencia los señores senadores **Brause, Pérez, Singlet y Urioste.**

3) ASUNTOS ENTRADOS

SEÑOR PRESIDENTE. - Habiendo número está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 4 minutos)

-Dése cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"Montevideo, 27 de junio de 1991.

La Presidencia de la Asamblea General remite varias notas del Tribunal de Cuentas de la República por las que comunica:

Observaciones interpuestas a los siguientes expedientes:

De la Administración de Ferrocarriles del Estado: relacionada con la contratación de un asesor en las áreas de Marketing y Publicidad.

De la Universidad de la República (Facultad de Veterinaria): relacionada con certificación de deuda con varios proveedores.

y Resoluciones adoptadas en los siguientes expedientes:

Estado de Ejecución Presupuestal correspondiente al período enero-junio de 1990 del Banco Hipotecario del Uruguay;

Ejecución Presupuestal del Presupuesto Operativo y de Operaciones Financieras y Presupuesto de Inversiones de la Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland por el Ejercicio 1988;

y con el Estado de Situación Patrimonial, Estado de Resultados, Ejecución Presupuestal de Gastos e Inversiones y Estado de Origen y Aplicación de Fondos correspondientes al Ejercicio 1989, del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (L.A.T.U.).

-A las Comisiones de Hacienda y de Constitución y Legislación.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas acusa recibo de la versión taquigráfica de las manifestaciones formuladas en Sala por el señor senador Dante Irurtia, relacionadas con las carencias de servicios Esenciales que afectan la zona oeste del departamento de Colonia.

-A disposición del señor senador Dante Irurtia.

El Ministerio de Industria y Energía acusa recibo de las versiones taquigráficas de las manifestaciones formuladas en Sala por el señor senador Jaime Pérez relacionadas con:

el posible cierre del establecimiento "El Espinillar", y

con los problemas de canalización en distintos barrios de la ciudad de Rivera.

-A disposición del señor senador Jaime Pérez.

El mismo Ministerio remite la información solicitada por los señores senadores Mariano Arana, Danilo Astori, Leopoldo Bruera, Reinaldo Gargano, Jaime Pérez y José Korzeniak, relacionada con la publicidad que se ha trasmitido recientemente por canales televisivos sobre la producción de azúcar.

-A disposición de los mencionados señores senadores.

El Ministerio de Relaciones Exteriores acusa recibo de las palabras pronunciadas en Sala por el señor senador Leopoldo Bruera, con motivo de la asunción del Padre Jean Bertrand Aristide como Presidente de la República de Haití.

-A disposición del señor senador Leopoldo Bruera.

La Cámara de Representantes remite la versión taquigráfica de las palabras pronunciadas por el señor Representante Nacional Héctor Lescano, por las que expresa su aspiración para que se obtenga consenso nacional ante la firma del tratado marco entre los Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y los Estados Unidos de América sobre la iniciativa para las Américas, con destino a la Comisión de Asuntos Internacionales.

-A la Comisión de Asuntos Internacionales.

La Cámara de Representantes remite aprobados los siguientes proyectos de ley:

por el que se designa con el nombre "Profesor Clemente Ruggia" al Liceo Nº 15 del departamento de Montevideo;

-A la Comisión de Educación y Cultura.

por el que se designa con el nombre "Florence Nightingale" la Escuela Pública Nº 87, de 2º Grado, del departamento de Montevideo.

-A la Comisión de Educación y Cultura.

por el que se establece el 20 de noviembre de cada año como el Día Nacional de los Derechos del Niño.

-A la Comisión de Educación y Cultura.

por el que se establece que el Banco Central del Uruguay llevará un registro con los datos de los integrantes de empresas de intermediación financiera que hayan sido sancionados con la pena de inhabilitación para ejercer dichos cargos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23 del Decreto-Ley Nº 15.322, de 17 de setiembre de 1982.

-A la Comisión de Hacienda.

La Cámara de Representantes comunica la sanción del proyecto de ley por el que se designa con los nombres "José Pedro Bellán" y "Atilio Bianchi Ardoino-Elena Danero" las Escuelas Nos. 114, de 2do. Grado y 277 de 1er. Grado de la ciudad de Montevideo.

-Téngase presente".

4) INFORME DE LA COMISION DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADO CON EL MENSAJE DEL PODER EJECUTIVO POR EL QUE SE SOLICITA VENIA PARA DESIGNAR UN MIEMBRO INTEGRANTE DEL DIRECTORIO DE PLUNA

SEÑOR PRESIDENTE. - El Senado entra al orden de día cuyo primer punto es: "Informe de la Comisión de Asuntos Administrativos relacionado con el Mensaje del Poder Ejecutivo por el que solicita venia para designar como Miembro Integrante del Directorio de Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA) al doctor Felipe A. Brussoni (Carp. Nº 500/91 - Rep. Nº 226/91)".

Corresponde pasar a sesión secreta para considerar este punto.

Se pasa a sesión secreta.

(Así se hace. Es la hora 16 y 8 minutos)

(En sesión pública)

SEÑOR PRESIDENTE. - Habiendo número está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 11 minutos)

-Dése cuenta de lo actuado en sesión secreta.

SEÑOR SECRETARIO (Dr. Juan Harán Urioste). - El Senado, en sesión secreta, concedió venia al Poder Ejecutivo para designar Miembro Integrante del Directorio de Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA) al Dr. Felipe A. Brussoni.

5) EMPRESAS PUBLICAS

SEÑOR PRESIDENTE. - El Senado pasa al segundo punto del orden del día: Continúa la discusión particular del proyecto de ley de Empresas Públicas.

En la sesión del día de ayer se habían votado afirmativamente los artículos 1º y 2º. Por consiguiente, corresponde pasar, en la discusión particular, al artículo 3º.

En consideración el artículo 3º.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Como es de conocimiento de los señores senadores, se distribuyó oportunamente un artículo aditivo que, por la economía del proyecto tendría que insertarse en él con el número 3º.

En consecuencia, formulo moción para que se considere ese artículo aditivo y luego continuemos con el resto del articulado.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar la moción del señor senador de Posadas Montero en el sentido de considerar un artículo aditivo que ha sido presentado por los señores senadores de Posadas Montero, Pereyra y Abreu, que iría a continuación de los dos aprobados y, por lo tanto, sería el 3º.

(Se vota:)

-19 en 24. **Afirmativa.**

Léase el artículo aditivo presentado.

(Se lee:)

"ARTICULO ADITIVO. - Por la vía de los actos y contratos referidos en los artículos 1º y 2º no se podrá privar a un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado de la prestación directa de todos sus cometidos".

-En consideración.

SEÑOR OLAZABAL. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR OLAZABAL. - Señor Presidente: adelantamos que también votaremos en forma negativa este artículo, porque nos parece que no salva a las distintas empresas del Estado de su total privatización.

Para dar un ejemplo de lo que este artículo significa, voy a leer el inciso B) del artículo 3º de la Carta Orgánica de PLUNA en donde se establece, como uno de los cometidos del Ente: "Realizar, cuando lo crea conveniente, la explotación de servicios de taxis, ambulancia aérea u otros semejantes". Quiere decir que, en los hechos, pueden quitársele todos sus cometidos, privatizándoselo totalmente, manteniendo a su cargo un auto para que se le pueda dar la autorización de oficiar como remise y de esa forma se estaría cumpliendo lo que establece el artículo que estamos considerando, aunque en la práctica hubiera desaparecido toda la empresa.

Agrego, además, que esta es un opción optimista, porque en realidad ni siquiera es necesario que tenga un auto trabajando como remise, puesto que el artículo 3º de su Carta Orgánica expresa que puede realizar esta actividad cuando lo crea conveniente; por lo tanto, bastará con que el Directorio de PLUNA no lo considere conveniente para que de todas formas se esté cumpliendo lo que establece el artículo en discusión. Reitero que ni siquiera es necesario que tenga un auto, un chofer, un remise o un trámite iniciado.

Si recorremos las Cartas Orgánicas de los distintos Entes del Estado, en todas encontraremos cometidos como éste. De modo, pues, que con una flota de dos o tres vehículos quizá podamos cumplir lo que parece ser la necesidad política de manifestar que los Entes no desaparecerán por completo, aunque todos sabemos que esa es la intención, por lo menos en lo que respecta a algunos señores senadores

SEÑOR CASSINA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR CASSINA. - Señor Presidente: a fin de abreviar, diré que hago mías las manifestaciones del señor senador Olazábal.

De todas formas quisiera hacer una consulta al señor miembro informante, ya que la considero importante para la aplicación de esta disposición, si es que en definitiva termina siendo sancionada y promulgada.

La expresión "cometidos" de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados a que hace referencia este artículo, ¿está empleada con el sentido técnico que le atribuye la doctrina del Derecho Administrativo? Hablo del "sentido técnico", que le asegura la doctrina del Derecho Administrativo, porque el punto no está legislado.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor miembro informante para contestar la interrogante formulada.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Gracias, señor Presidente.

Efectivamente, es como lo plantea el señor senador Cassina.

SEÑOR RICALDONI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR RICALDONI. - Señor Presidente: adelanto que también formularé una pregunta al señor miembro informante, pero antes quiero señalar mi discrepancia con la redacción de este artículo, cuya finalidad parece percibirse y ser compartible.

La disposición expresa que "por la vía de los actos y contratos referidos en los artículos 1º y 2º no se podrá privar a un

Ente Autónomo o Servicio Descentralizado de la prestación directa de todos sus cometidos". Desde el punto de vista jurídico, con esta redacción se puede sostener que no se priva de un determinado cometido a un Ente Autónomo o a un Servicio Descentralizado; sin embargo, en modo alguno impide que, en los hechos, luego de la transferencia de determinados bienes o de las concesiones que se otorgan, quede imposibilitado de cumplir un cometido, aunque esté legalmente habilitado para hacerlo. Reitero que la redacción no impide que se dé este supuesto.

Con respecto a la pregunta que el señor senador Cassina realizara al señor miembro informante, en lo que tiene que ver con el alcance de la expresión "cometidos", creo que es de suma importancia para la historia fidedigna de la sanción de esta ley que quede establecido en Actas que está referida a lo que la doctrina uruguaya más recibida trata como cometidos. Sin embargo, hubiera preferido que se empleara otro término. Ya que se ha citado la doctrina, quiero recordar que el doctor Sayagués Laso, en el Tratado en que habla de los cometidos del Estado sostiene que en muchas leyes orgánicas se confunde sistemáticamente lo que son los cometidos de los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados con lo que son sus poderes jurídicos. Si no me equivoco, como ejemplo de esta confusión habitual -que incluso se extiende a la terminología de las propias leyes orgánicas- menciona la Ley de INVE. Si el artículo que estamos considerando se aplicara a un Ente Autónomo en cuya Carta Orgánica se confunden los cometidos -tal como los entiende el doctor Sayagués Laso- con los poderes jurídicos, en realidad la disposición no sería la más adecuada. De cualquier forma, entiendo que la aclaración es suficiente.

Mi pregunta al señor miembro informante apunta a otro aspecto.

Aquí se establece la prohibición de privar a un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado de la prestación directa de todos sus cometidos. Leyendo el capítulo relativo a las telecomunicaciones, vemos que se habla de que es cometido de ANTEL "prestar en forma directa o indirecta servicios de telecomunicaciones", etcétera. Reitero: "en forma directa o indirecta". Sin embargo, la propuesta firmada por los señores senadores Abreu, Pereyra y de Posadas Montero dice que no se le puede privar de la prestación "directa" de todos sus cometidos.

Pregunto, entonces, si desde el punto de vista del miembro informante existe o no alguna contradicción entre este artículo aditivo que impide privar de la prestación directa de todos sus cometidos a un Ente Autónomo y la norma incluida en el Capítulo referido al "Régimen de Telecomunicaciones", que establece que es función de ANTEL prestar el servicio de telecomunicaciones en forma directa o indirecta.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor miembro informante.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Trataré de contestar las interrogantes manifestadas por el señor senador Ricaldoni en el orden en que él las ha hecho.

En primer lugar y en cuanto a la preocupación de si, a pesar de lo que establece este artículo, no se podría impedir por vía oblicua la prestación directa del cometido del Ente Autónomo mediante la venta de sus bienes, debo decirle -como ya lo manifesté en el día de ayer- que, en tren de dejar volar un poco la imaginación, muchas veces perdemos el contexto en el que estamos ubicados. Los Entes Autónomos tienen la obligación de cumplir con sus cometidos. Por lo tanto, la hipótesis que plantea el señor senador Ricaldoni, que sería de incumplimiento de la Constitución y de la ley, podría darse hoy sin que exista este proyecto de ley. De manera que, entonces, a esos efectos o temores, este proyecto de ley es neutro.

En segundo término, respecto a si este artículo tampoco impide que, por la vía de las concesiones, se elimine la totalidad de los cometidos de un Ente Autónomo o de un Servicio Descentralizado, manifiesto que la redacción es bastante clara porque habla, y no en vano, de la prestación directa. En consecuencia, el aspecto planteado estaría contemplado y, presumiblemente, calmados los temores que puedan existir al respecto.

En relación con posibles confusiones, ya no sobre este proyecto, sino con referencia a la legislación vigente en lo que hace a los cometidos de los Entes Autónomos y a sus poderes, estimo que si ello ocurre no es reparable por la vía de la iniciativa que estamos considerando. Este proyecto de ley, en todos los artículos en los que se refiere a esa materia, es muy puntilloso y separa muy bien los cometidos de las atribuciones, por lo que de aquí no puede surgir ningún tipo de confusión. Ahora, si remedia o no la legislación vigente, ese ya es otro tema.

En cuanto al último punto relativo al temor de que este artículo 3º de alguna manera pueda contradecir las disposiciones contenidas en el Capítulo III, que tiene que ver con el "Régimen de las Telecomunicaciones", creo igualmente que la redacción es lo suficientemente clara al citar los artículos 1º y 2º, por lo que la norma que ahora está a consideración del Cuerpo no es de aplicación a dicho Capítulo.

SEÑOR RICALDONI. - Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR RICALDONI. - Entiendo, de las palabras pronunciadas por el señor miembro informante, que este artículo 3º no se aplica, aunque haya sido incluido dentro del Capítulo de "Disposiciones Generales", a todos los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, salvo cuando una norma de la propia ley posteriormente establezca un principio distinto.

Quiere decir que este artículo no se aplica a las telecomunicaciones, las que se regirán por lo redactado en el propio Capítulo.

Los Entes Autónomos, en general, no pueden renunciar a prestar todos sus cometidos. Sin embargo -interpreto las palabras pronunciadas por el señor miembro informante- en el caso de ANTEL existe una excepción, ya que el Organismo los puede prestar también en forma indirecta.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Pido la palabra para hacer una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - En cuanto a lo manifestado por el señor senador Ricaldoni, señalo que en tal caso obran dos razones poderosas: por un lado, la primacía de las normas específicas sobre las generales y, por otro, la referencia expresa del artículo 3º al 1º y 2º de este proyecto de ley.

SEÑOR GARGANO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR GARGANO. - Deseo señalar que no vamos a votar este artículo 3º.

Entendemos, naturalmente, la razón que ha impulsado a insertar este artículo. En cierta manera, existe la previsión de que quizá, debido a la largueza de las facultades que se le delegan al Poder Ejecutivo y a los Entes Autónomos, aquél pueda -como ya lo hemos dicho en el curso de la deliberación- enajenar todos los bienes y eliminar la posibilidad de que los Entes puedan prestar directamente algunos de sus cometidos. Pero esta norma que está a consideración, si bien tiene esa intención, en sustancia no remedia nada, porque es posible -ya lo señalamos- privar a un Ente Autónomo de la posibilidad de prestar sus cometidos básicos y mayoritarios y dejar, para el cumplimiento de la ley, bajo su control, el funcionamiento de los teléfonos de Pirarajá o del pueblo Porvenir, o la destilación de aceites, o la provisión de algún otro servicio.

De modo que, entonces, el remedio no alcanza a subsanar la falla sustancial que le vemos a este proyecto de ley y las inconveniencias que tiene para los intereses nacionales.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor miembro informante.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Deseo realizar algunas puntualizaciones.

Como todos sabemos, este artículo fue fruto de un acuerdo político. Creemos que su finalidad es bastante clara ya que, por un lado, se establecen determinados parámetros y, por otro, en lo que hace a la economía general del proyecto de ley, reitera o subraya una señal bastante clara de lo que es su espíritu.

En relación con lo anterior, justamente, deseo referirme a algunas manifestaciones realizadas en la sesión de ayer en el sentido de que, por ejemplo, en estos artículos que estamos considerando -y básicamente en los dos primeros- se devela una suerte de intención oculta o de subterfugio del Poder Ejecutivo, que esconde un mecanismo por el que el Estado se vaciaría totalmente de contenido y que, además, ello se hace por esta vía, a fin de evitar disposiciones constitucionales que exigen mayorías especiales. Sobre esto debo decir que la consideración de este artículo sirve de pie en el sentido al que me refería, o sea, el de subrayar o marcar la economía o espíritu del proyecto de ley. Al respecto, quiero recalcar que si tal hubiera sido la intención del Poder Ejecutivo, no le hubiera resultado necesario emplear ningún tipo de subterfugio, porque si bien en algunos casos, efectivamente, la Constitución exige mayorías especiales, en otros, como por ejemplo en la supresión de Servicios Descentralizados o de cometidos de los Entes Autónomos, bastan las mayorías simples.

Por lo expuesto, reitero lo que manifesté en la sesión anterior en cuanto a que, desde mi punto de vista, debemos circunscribirnos a la realidad que tenemos por delante, acotando un poco la imaginación.

En todo este contexto existen, como dije al principio, algunos ejemplos que se agitaron ayer como temores o excesos a los que inevitablemente nos va a llevar todo esto. Algunos hicieron referencia a ello también en el día de hoy; se habló del caso de PLUNA y, en ese sentido, basta señalar que existe un Capítulo especial para este organismo, por lo que si se hubiera querido la supresión del Ente, ello se habría intentado en forma directa porque, como dije, para hacerlo no se requiere de mayorías especiales.

Asimismo, en materia de telecomunicaciones también existe un Capítulo dedicado al tema y si se hubiera querido -que no se quiere- suprimir determinados cometidos de ANTEL, ello podría haberse logrado con mayoría simple, al igual que en el ejemplo anterior.

Se mencionó aquí, inclusive, el tema de las represas. Al respecto, y tal como ya lo manifestó el señor senador Santoro, ellas no son materia de este proyecto de ley, desde el momento en que, de acuerdo con la legislación vigente, si ese fuera el deseo, podrían ser enajenadas. Creo que este punto ha quedado bien aclarado, pero como el tema de la represa de Salto Grande aparece en forma reiterada en la discusión, repito que es totalmente ajeno al proyecto de ley que estamos considerando, máxime por tratarse de un organismo internacional.

Otro tema recurrente es el de la emisión de la moneda como cometido esencial del Estado. Al respecto, también hemos manifestado que no está vinculado a la materia de este proyecto de ley, como también son ajenas aquellas competencias que de una manera un tanto híbrida aún mantiene el Banco de la República -en cierto modo, compartidas con el Banco Central- en materia de política monetaria y cambiaria.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con el resto de los cometidos del Banco de la República, que parece ser otro motivo de temor de algunos señores senadores, resulta bastante obvio señalar que aquellos cometidos vinculados con la banca comercial, que desarrolla hoy en día ese organismo, en definitiva se llevan a cabo en el país bajo un régimen de libertad regulada, por lo que son completamente ajenos a este tema.

Finalmente, la última actividad que ofrecería dudas es la de banco de fomento que realiza el Banco de la República y, en este caso, es evidente que ello es ajeno al interés de cualquier potencial empresario privado, dado que en general se trata de actividades que arrojan pérdidas.

Por otra parte, aquí también se ha hablado del tema de la desmonopolización de alcoholes, en un intento bastante obvio de sacudir las posiciones de uno de los sectores. A nuestro juicio, también en este caso creemos que los monopolios no son materia de este proyecto de ley. Inclusive, si por esta vía se intentara conceder monopolios existentes en manos del Estado a empresas privadas, se estaría violando en forma oblicua la disposición constitucional que exige mayorías especiales para ese tipo de situaciones.

SEÑOR KORZENIAK. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Deseo señalar que este artículo que hemos venido tratando desde el día de ayer se refiere -y vamos a simplificar- a las actividades comerciales e industriales, porque se excluyen expresamente los cometidos esenciales del Estado y los servicios públicos y sociales. En consecuencia, es obvio que, salvo cuando los servicios industriales y comerciales están en régimen de monopolio, estos pueden ser desarrollados también por particulares. Este es un tema que no pasa por el hecho de que la ley lo regule o no, sino que simplemente son actividades comerciales o industriales que pueden ser desempeñadas por el Estado o por particulares, a menos que estén monopolizados. Por lo tanto, mi pregunta con respecto al Banco de la República no radica en si los particulares pueden o no desarrollar tareas comerciales o industriales que están a cargo de esa institución -esto es algo obvio y para ello existe la banca privada- sino que la pregunta concreta es si cuando el artículo dice que se podrá contratar o subcontratar con terceros, o sea, con particulares, se entiende que autoriza -y no me estoy refiriendo a la intención, porque ese es un tema subjetivo- a que ese Banco traspase, por vía de contrato o transferencia, la gestión de sus actividades comerciales e industriales a particulares. Esta es una inquietud que me angustia, sobre todo, cuando nos hemos enterado de que es posible que al Banco de la República se le establezca un estatuto que lo asimile a los bancos privados en lo que tiene que ver con sus relaciones con el Banco Central.

Repito que mi pregunta es si es posible o no que dentro de este proyecto de ley se diga que todas estas actividades del Banco de la República -que a la vez ya no pueden ser prestadas por los particulares- se transfieren a la órbita de los bancos privados. Concretamente esta es mi preocupación y mi angustia.

SEÑOR PRESIDENTE. - Antes de devolver la palabra al señor miembro informante, la Presidencia se siente en el deber de recordar que estamos en la discusión particular de un artículo aditivo que no tiene nada que ver con lo que se está discutiendo ahora, que refiere al artículo 2º que ya fue objeto de votación en la sesión del día de ayer.

Puede continuar el señor miembro informante.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Le asiste razón al señor Presidente y la culpa es de quien habla.

Deseo finalizar reiterando que este artículo 3º aditivo que está en consideración -fruto, efectivamente, de un consenso o de una transacción política- tiene esas dos finalidades, que son el establecimiento de parámetros y el iluminar de una manera más clara la economía general de todo este proyecto de ley.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR GARGANO. - Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR GARGANO. - Una vez escuchadas las palabras del señor miembro informante que pretendía, de alguna forma, señalar nuestra falta de razón al decir que se había empleado una mecánica legislativa -yo la califiqué de subterfugio legal- para conseguir lo más con disposiciones que exigen lo menos, tengo la obligación de volver a explicar mi posición lo más brevemente posible y tratando de ser aún más claro.

Expresamos que a través del artículo 2º, un Ente comercial o industrial del Estado puede enajenar la mayor parte de su patrimonio, con el cual presta determinadas funciones. Además, luego de haberlo enajenado a una empresa privada a la cual le contrata la prestación de funciones que están dentro de su competencia, puede convertirse -con lo que le queda de su patrimonio- en socio minoritario. Precisamente, esta es la me-

cánica que se emplea con PLUNA y que se va a utilizar con ANTEL.

Concretamente se citan los incisos tercero y cuarto del artículo 188, pero en el caso de ANTEL se fija que la participación del Estado será del 40%; es decir, se planifica que una empresa controle mayoritariamente el capital y la prestación del servicio.

En consecuencia, lo que estamos diciendo no es ninguna invención, sino que se trata de un razonamiento lógico deducido del contexto de las disposiciones que constan en este proyecto de ley.

Por otro lado, he tratado de leer con mucha atención tanto las leyes que se modifican como el texto de los artículos. Puedo cometer errores, pero a raíz de la lectura de las disposiciones relacionadas, por ejemplo, con ANTEL, podemos pensar que las modificaciones apuntan exactamente a lo que estamos pensando. También en el caso de PLUNA esto es obvio. En una palabra, por una disposición que exige la mayoría absoluta de componentes de cada Cámara, se va a lograr desarticular la mayor parte de los bienes de un Ente Autónomo, y luego de realizada esa venta éste se convertirá en socio minoritario de una empresa privada. Esta es la mecánica clara y sencilla que nosotros hemos podido observar.

De todos modos, los argumentos pueden variar, pero vamos a atenernos a la ejecución de las disposiciones que existen referentes a ANTEL y a PLUNA, así como a la ejecución del resto de las políticas.

En el día de ayer expresé que personalmente puedo creer en las palabras del señor miembro informante -así como en la de otros señores legisladores de la mayoría- cuando nos dice que de ninguna manera se puede pensar que la parte uruguaya de la represa de Salto Grande puede ser enajenada. No obstante, a mi entender las disposiciones dan pábulo a ello. Incluso hay programada una visita del señor Presidente de la República a la Argentina en los próximos días y se ha difundido el texto de una agenda de conversaciones, donde figura la privatización de Salto Grande. Entonces, no estamos tan despistados en la consideración de estos temas y, en todo caso, nuestra interpretación es congruente con informaciones que no han sido desmentidas públicamente.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR ASTORI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ASTORI. - Comprendo a la Presidencia cuando hace un momento llamaba la atención acerca del peligro de incursionar en temas que no están directamente relacionados con el artículo 3º en particular; pero sucede que el señor miembro informante ha realizado algunos comentarios que a su vez dan lugar a otros.

En última instancia pienso que no estamos fuera de tema -y lo digo sinceramente- porque en la medida en que el artículo 3º se propone establecer algunas limitaciones a las facultades que prevé el 2º, la temática estaría estrechamente relacionada, y si bien no existe conexión directa en algunos casos, en realidad estamos hablando de los mismos conceptos.

Señor Presidente: lo primero que quiero decir, en forma muy breve -y como ya adelantó el señor senador Gargano- reconociendo la intención que llevó a este acuerdo político, cuyo resultado es el artículo 3º, es que, a nuestro juicio, constituye un mal remedio para una disposición con la que no estamos de acuerdo según los fundamentos expuestos en la sesión de ayer. Así como vemos sin límite preciso el contenido de los artículos 1º y 2º, también vemos como de muy poca relevancia potencial el contenido del artículo 3º. En pocas palabras, no creemos que éste sea una neutralización o una ayuda efectiva o relevante del daño que se le puede hacer al país por medio de los dos primeros.

Quisiera agregar en esta intervención un par de comentarios a temas que fueron mencionados en las sesiones de ayer y de hoy. Uno se refiere al Banco de la República y otro a la desmonopolización; concretamente, el ejemplo mencionado fue el de los alcoholes.

Creo que al Banco de la República le está pasando hoy algo grave que nosotros ya adelantamos a propósito de la discusión de la ratificación del Tratado del MERCOSUR. Recuerdo que el señor senador Pereyra había anunciado la posibilidad de una rectificación de rumbos en la materia. Transcurrido ya un mes largo de aquella reflexión que hacíamos en el Cuerpo, no hay absolutamente ningún indicio de que pueda haber una rectificación. El tema está relacionado con este proyecto. En la sesión del día de ayer, el señor senador Raffo nos proponía que imagináramos que el Banco de la República cerrara todas sus sucursales al norte del Río Negro. Creo que al Banco de la República hoy le está ocurriendo realmente algo mucho peor que eso, porque por la vía de tres mecanismos simultáneos, desde mediados del año pasado, lo están haciendo desaparecer como banca de fomento.

Esto, señor Presidente, tiene que ver con lo que estamos discutiendo, ya que el Banco de la República se está transformando hoy en un banco comercial como cualquier otro. Por la vía de la prohibición de prestar una alta proporción de los recursos que recibe, de la eliminación lisa y llana de programas de créditos promocionales y de obligarlo a encarecer sus créditos, lo han eliminado, en los hechos, como institución de fomento.

De manera que cuando se piensa en los artículos 2º y 3º de este proyecto de ley, hay que considerar a un Banco de la República que no es como el de antes, sino que es profundamente distinto. Esto va dicho sin echar a volar la imaginación, sino examinando rigurosamente la realidad que está vigente en nuestro país. Basta recorrer el interior del país para ver que esas sucursales al norte y al sur del Río Negro en muchos

casos siguen existiendo nominalmente, pero los gerentes que conceden préstamos son sancionados porque el Banco de la República está siendo convertido desde ya en un banco comercial en pie de igualdad con los bancos privados.

Creo que esto tiene que ver con el artículo 3º, señor Presidente, porque no es claro aceptar el razonamiento de que la banca de fomento no es materia de este proyecto cuando el Banco de la República ya no lo es.

Deseo referirme ahora al proceso de desmonopolización de los alcoholes. Estoy de acuerdo con el señor miembro informante en lo siguiente. Dice: "Si se concediera, por la vía de esta ley, un monopolio privado, se estaría oblicuamente violando la Constitución". Comparto totalmente este concepto. El hecho es que por la vía de esta ley no se va a conceder ningún monopolio privado, ya que estos se van a materializar de hecho, sin ninguna concesión formal, por un razonamiento económico, por una relación entre inversión y resultados, al punto tal de convertirse en condición "sine qua non" para que algún capital privado asuma estos servicios públicos. Si no lo hace en condiciones de monopolio, no van a ser atractivos económicamente. Por lo tanto, no quiere decir que se vayan a conceder formalmente monopolios; no se va a violar oblicuamente la Constitución, sino que se van a materializar monopolios de hecho. Esos mismos que este proyecto dice que se procurará evitar sin ofrecer absolutamente ningún mecanismo efectivo para lograr que no se cristalicen en la práctica.

Todo esto también tiene que ver con los artículos que estamos discutiendo y en particular con el artículo 3º y con los que a nuestro entender son insignificantes límites, diques o cotas, propuestos respecto a los alcances sin límites -no porque sean infinitos sino porque no los conocemos- de los artículos 1º y 2º.

SEÑOR PRESIDENTE. - Antes de dar la palabra al señor senador Zumarán, la Mesa -ya que nos estamos deslizando fuera del Reglamento y de la discusión particular del artículo 3º- quiere, con el permiso del señor miembro informante, interpretar su pensamiento respecto al tema de los monopolios.

Lo que el señor miembro informante, expresó fue que por la vía de estas disposiciones del Capítulo de Disposiciones Generales del proyecto no se pueden suprimir las actividades que constituyen monopolios estatales establecidos por ley y no que, de hecho, alguna actividad que se dé en concesión o como permiso pueda transformarse en monopolio. Lo que no autoriza esta ley es suprimir un monopolio establecido legalmente, por una vía oblicua o indirecta. Además, esa no fue la intención del Poder Ejecutivo, porque en el proyecto original estaban estas normas referentes a las empresas públicas y las que ahora se están tramitando como proyectos de ley separados, para desmonopolizar determinadas actividades estatales.

Quiere decir que el Poder Ejecutivo entendía que con estas normas no obtenía el objetivo de la desmonopolización.

Pido excusas al Senado por haber hecho esta intervención antirreglamentaria.

SEÑOR ZUMARAN. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ZUMARAN. - Lamentablemente, tendré que referirme al debate del día de ayer por cuanto fue el señor miembro informante quien lo reabrió, pero adelanto que seré muy breve.

En la sesión anterior, puse dos ejemplos que me parece que permiten visualizar lo que yo llamaría los riesgos o peligros de esta ley. Existen dos formas de expresar esa sensación de riesgo o de peligro. Una, en términos genéricos -empleé la expresión "cheque en blanco"- y otra señalando los peligros concretos que yo veo con ejemplos extraídos de la realidad que me parecieron llamativos. Uno de ellos fue el de las represas que pertenecían a UTE -no la de Salto Grande, cuya situación jurídica es diferente- y otro, el de la refinería de ANCAP.

Con respecto a las represas que pertenecen a UTE, y que a mi juicio podrían enajenarse en el caso de que el artículo 2º se apruebe en estos términos, entiendo que primero habría que transferir esa actividad a un particular, es decir que una empresa privada hiciera generar energía en una represa de propiedad de UTE.

Digo lo mismo con relación al tema de la refinería. Primeramente, la actividad de refinar petróleo que hoy realiza ANCAP debería pasar a ser concesionada -como dijo el señor senador Korzeniak- a un particular.

Como consecuencia de ello, se le transferirán derechos reales, es decir, de propiedad sobre los bienes que forman parte del patrimonio del Ente.

Con respecto a esto se hicieron dos observaciones. En primer lugar, la que señaló el señor miembro informante en el sentido de que el Directorio de UTE tiene facultades de disposición sobre los bienes del Ente. No tenemos ninguna duda de esto ya que públicamente es conocido que el Directorio de UTE periódicamente licita distintos bienes de su propiedad. Esto ocurre con todos los Directorios de los Entes Autónomos, pero debemos señalar que esas facultades de disposición están directamente vinculados a cumplir los cometidos asignados por la ley.

La hipótesis que estoy planteando es sustancialmente distinta porque UTE puede vender bienes para cumplir esos cometidos como, por ejemplo, la represa, si en el futuro aparece un procedimiento técnico que aconseje que la energía eléctrica es mejor producirla a través de la energía solar o eólica. Puede ocurrir que la energía hidráulica caiga en desuso y, entonces, UTE podrá vender los padrones que forman parte de

la represa y que son bastante extensos. Pero me estoy refiriendo a la hipótesis que plantea el artículo 2º en el sentido de que si UTE aprueba este artículo puede darle la generación de energía eléctrica y venderle la represa. Creemos que el artículo 3º no limita esa facultad, porque mientras UTE conserve algunos de los cometidos que le asigna la ley, podrá vender las represas con las cuales genera energía eléctrica.

Por otra parte, el señor miembro informante ha expresado que este procedimiento era viable a través de otra ley, pero considero que no se podía hacer en estos términos. En todo caso, si era posible, en este momento lo es más. Dejo al margen la objeción técnica que planteó el señor senador Pereyra en relación a que se trata de un sistema interconectado que no se puede desarticular y que, por lo tanto, la represa no podría venderse porque tenemos un sistema de interconexión nacional.

He dado este ejemplo a fin de ilustrar al Cuerpo acerca de la amplitud que tiene la norma y que, en definitiva, con la aplicación del artículo 3º, no se evitan los riesgos.

SEÑOR SANTORO. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR ZUMARAN. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR SANTORO. - Aunque consideramos que no es conveniente reingresar a la discusión del artículo 2º ya que fue votado en el día de ayer, rápidamente queremos señalar -teniendo en cuenta lo que acaba de manifestar el señor senador Zumarán en relación con las posibilidades de UTE y la decisión de su Directorio en el sentido de vender represas o entregar servicios eléctricos- que aún está vigente el Decreto-Ley Nº 14.694. En su artículo 6º, dice que la UTE tiene por cometido realizar la actividad que constituye el servicio público de electricidad. Esto está definido en el artículo 2º. Además, el artículo 6º, establece que por resolución expresa del Poder Ejecutivo, y previa opinión de UTE, el suministro del servicio podrá otorgarse en régimen de concesión a otras empresas eléctricas, las cuales tendrán exclusividad en el área geográfica que se les asigne. El artículo 7º dice que los suministradores del servicio público de electricidad estarán obligados a proporcionar energía a todo el que se lo solicite, dentro del área geográfica. Es decir que la norma que está vigente habilita a que se entregue en concesión servicios de energía eléctrica a otras empresas que además la pueden producir y venderla a UTE. Esto se modifica en este proyecto -me refiero al que estamos analizando y que la Cámara de Representantes oportunamente estudiará- para darle mayor claridad en razón de que puede entenderse que el mantenimiento de los sistemas generadores de energía pueden estar a cargo de UTE. Al respecto se dice que si la usina generadora es particular, le corresponde a quienes la explotan su mantenimiento y solventar todos sus costos.

En las actuales circunstancias, sabemos que está vigente un decreto-ley de 1977 que autoriza a UTE a entregar concesiones con intervención del Poder Ejecutivo. Por otra parte, establece que se debe realizar el servicio público de energía eléctrica en las áreas geográficas determinadas. Con la legislación vigente y con la que estamos analizando, creemos que UTE no va a modificar la estructura actual, en el sentido de que pueda desaparecer. Esta referencia sirve para el tema de las represas y la posibilidad de otorgar en concesión la Represa de Palmar, de la que ya existen estudios acerca de si sería conveniente entregarla o no por el costo financiero de la deuda que ésta tiene.

Estas aclaraciones que hemos hecho procuran ubicar el tema en la faz concreta, llevándolo a las realidades actuales.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador.

SEÑOR ZUMARAN. - Deseo dejar en claro que no me niego a considerar la hipótesis de que UTE o cualquier otro organismo tenga que conceder a particulares ciertos servicios. Me refiero al planteo del señor senador Santoro en el sentido de que tal vez sea conveniente para UTE -y naturalmente para el país- dar en concesión por determinado tiempo la utilización de la Represa de Palmar y que a su vez se establezca una obligación para el concesionario a fin de cubrir, por lo menos, una parte de la deuda que el país y este organismo tienen por la misma. Se trata de una operación delicada y difícil, pero que puede llegar a ser conveniente para el interés nacional.

No quiero reabrir el debate, pero pienso que de no sancionarse esta disposición, una operación de este tipo tendrá que dar lugar a un mensaje habilitante de esta resolución.

Por lo tanto, estoy dispuesto a votar, inclusive, lo que dispone este proyecto de ley acerca de la posibilidad de conceder fuentes de energía eléctrica a particulares. Estos, tienen en nuestro país una potencia instalada bastante importante para generar energía eléctrica y su uso está muy limitado por una legislación avara y restrictiva. Pensamos que debemos liberalizarla porque es un verdadero crimen, en algunos casos, que esto no se haya hecho antes.

Por ejemplo, en "El Espinillar" y en Bella Unión, con motivo de la zafra de caña de azúcar queman un elemento que tiene una enorme capacidad de generación de energía eléctrica que se pierde porque se destina al uso propio del Ingenio. Es una riqueza colectiva, del país, que se pierde.

Creo muy positivo que, en ese momento, los particulares se interconecten con UTE y le vendan energía eléctrica. Así, los ingenios tendrían un recurso más y el país no se perdería ese bagazo, sin quemar o quemado, con sobrante de energía eléctrica. Pienso que hay muchos otros ejemplos como el citado. Asimismo, se han generalizado las calderas a leña; hay

plantas industriales con una gran capacidad para las que, apagar sus hornos, representa un costo muy grande. Entonces, no tienen más remedio que mantenerlas en actividad sin usar, a veces, toda la energía que generan. Por lo expuesto, sería conveniente que cuando la energía les sobra, la vendieran a UTE y no la destinaran solamente a uso propio.

Me parece que las disposiciones que vamos a analizar en el Capítulo respectivo están dirigidas a ello y sería de justo y buen criterio, que esas operaciones fueran permitidas.

De esta manera, el señor senador Santoro, el señor miembro informante y quien habla, han dejado expuesta su posición; ese era nuestro objetivo.

Nada más, señor Presidente.

SEÑOR ABREU. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ABREU. - Aprovechando la licencia reglamentaria, quisiera hacer algún tipo de reflexión sobre lo que se ha venido expresando en la sesión de ayer e, inclusive, en el día de hoy, en Sala, en cuanto al alcance del artículo 2º, vinculándolo con los aspectos conceptuales acerca de cómo funciona o funcionaría, en la práctica, lo que el proyecto de ley propone.

Creo que no debemos confundir la participación del Estado con capitales privados en una empresa, ya sea pública o privada, o bajo régimen de Derecho Público o Privado -de acuerdo a como está establecido en los distintos incisos del artículo 188 de la Constitución- con otra figura jurídica. Creo que claramente la define el artículo 2º que se refiere, con precisión, a las autorizaciones, contrataciones o subcontrataciones.

En el artículo 2º del proyecto de ley, entonces, aparecen tres figuras jurídicas: autorización, contratación o subcontratación. Esto quiere decir que no se admite, desde el punto de vista jurídico, que se transfiera parte del patrimonio estatal a la actividad privada. Simplemente, se trata de un acto jurídico que reserva al sector público la propiedad de esos bienes y concede o autoriza que se cumplan determinadas actividades por terceros pero que, en modo alguno, afecta -por así decirlo- el patrimonio del Estado. Desde el punto de vista jurídico, aquí no hay privatización. Sí existe un acto de concesión, autorización y ejecución. Decimos esto porque pensamos que no estamos frente a un caso de privatización. La privatización, en última instancia -a la que se estaba refiriendo el señor senador Gargano, vinculada al tema de Salto Grande o a algunos otros organismos, más allá del problema jurídico- significa la participación del capital privado en combinación con el capital estatal. Reitero, aquí no estamos privatizando. A esto trataba de referirme en oportunidad de discutir el proyecto en general; es lo que los técnicos llaman en economía la privatización periférica: la no salida del patrimonio del Estado, hacia la actividad privada.

Además, el inciso segundo de este artículo también acota el alcance legal de esta disposición cuando dice: "Como parte de tales autorizaciones y contratos"; es decir que el marco legal y jurídico de referencia de esta actividad está dado por un acto de autorización, contratación o subcontratación. De manera que, a partir de ese momento, de la autorización y de la celebración de los contratos, es que se podrán transferir o constituir derechos reales y personales, respecto de esos bienes. Esto quiere decir que tampoco estamos ante la figura de una privatización en el sentido jurídico, sino que lo que reglamentamos es la autorización, concesión, contratación o subcontratación con terceros. Repito, aquí no hay privatización en el sentido de transferir, como se establece, por ejemplo, en el artículo 188 de la Constitución, cuando se habla de admitir capitales privados en la constitución o ampliación del patrimonio de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados. Nos estamos refiriendo a otra figura jurídica, de modo tal que en el patrimonio del sector público del Estado, no hay modificaciones. Simplemente existen autorizaciones o contrataciones, para subcontratar, inclusive, con las empresas privadas, las actividades que desarrolla ese organismo estatal.

SEÑOR GARGANO. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR ABREU. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR GARGANO. - Señor Presidente: creo que el razonamiento del señor senador Abreu confirma, punto por punto, lo que acabamos de exponer en una intervención anterior y lo que ha sido nuestro constante razonamiento, durante el tratamiento de este proyecto de ley.

El señor senador Abreu dice que no hay privatización porque aquí se autoriza a contratar o subcontratar con terceros la ejecución de otras actividades de su competencia, que no sean o no constituyan cometidos esenciales del Estado, ni Servicios Públicos o Sociales. Todo lo demás se puede contratar o subcontratar con terceros para la ejecución de las competencias. Pero agrega -y aquí está el mecanismo de la privatización de los bienes- que, como parte de tales autorizaciones y contratos, se podrá, asimismo, transferir y constituir derechos reales y personales. Esto es, entre otras cosas, transferir la propiedad. Por algo la palabra "transferir" se quitó del artículo 1º y se mantiene aquí. Y, entonces, es posible que ANCAP, en la prestación de sus servicios, entienda conveniente contratar la refinación de petróleo con una empresa cualquiera. Por ejemplo, supongamos que se constituye una, con capital nacional, que tenga la capacidad financiera de U$S 600:000.000 o U$S 700:000.000, para poder hacerlo; creemos que esto no es posible. Y para que cumpla con el cometido de refinar el petróleo -porque es una de las competencias de ANCAP, además de la producción de alcoholes o la fabricación de portland- le vende la refinería -que es uno de sus bienes- es decir, transfiere la propiedad de su refinería. Eso es perfectamente

plausible con la redacción de este artículo. Por lo tanto, pregunto, si no es a esto, ¿a qué se le puede llamar privatización?

De modo que, puedo alabar el ingenio del señor senador Abreu en cuanto a decir que aquí no hay privatización pero, si se puede vender en el marco de la realización de un contrato o subcontrato, pues, la privatización de hecho y de derecho está materializada.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Antes de devolverle el uso de la palabra al señor senador Abreu -y lamento que el señor senador Zumarán, a quien le preocupaba este tema se haya ido de Sala- debo recordar al Cuerpo -como creo que todos sabemos- que la refinación de combustibles es monopolio de ANCAP y, por lo tanto, no está comprendida en el artículo 2º.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Abreu.

SEÑOR ABREU. - Creo que con el señor senador Gargano nos estamos haciendo una alabanza recíproca sobre nuestra imaginación. Desde el día de ayer él ha estado haciendo gala de una opositora creatividad que pienso que es parte de su "metier" político, de manera que no me siento molesto sino, todo lo contrario.

Entiendo que la interpretación que realiza el señor senador Gargano no coincide, en la parte final, con la que estamos realizando. Cuando se dice: "Como parte de tales autorizaciones", el marco jurídico de referencia es, precisamente, la autorización y el contrato. De esta manera, no comprendo cómo se puede, por la vía de la figura jurídica madre de la concesión, proceder a una privatización del patrimonio del Estado. Pero, naturalmente, si él puede atribuirme un exceso de ingenio, también puedo atribuírselo para llevar la imaginación a los niveles a los que ha llegado en el día de ayer en la interpretación de este proyecto.

SEÑOR CASSINA. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR ABREU. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR CASSINA. - Señor Presidente: el señor senador Abreu, quien es, junto con los señores senadores Pereyra y de Posadas Montero, redactor del proyecto que estamos considerando, sienta ahora una interpretación del concepto de privatización -muy respetable, por provenir de su persona- que, a mi juicio, no se alinea con el criterio del Poder Ejecutivo y me importa mucho el criterio del Poder Ejecutivo porque es quien va a aplicar esta ley.

En la página 2 del Mensaje del Poder Ejecutivo -que en el día de ayer cité en parte- se expresa: "El proyecto procura lograr un funcionamiento eficaz y eficiente de las empresas públicas, conforme a una planificación racional a mediano y largo plazo y acorde a la política trazada por el Gobierno. A estos efectos prevé algunas modalidades de privatización con el objeto de lograr un mejoramiento de los servicios". A continuación, figuran algunas expresiones que no creo interesen en estos momentos.

En la página 3 del referido Mensaje, se establece: "Privatización es el pasaje de algo del sector público al privado. Puede comprender tanto cosas (bienes de cualquier naturaleza) como actividades. Y ese pasaje, que puede ser total o parcial, se efectúa a través de los llamados procesos de privatización o modalidades, que pueden hasta incluir la adopción de determinadas formas institucionales. En cuanto a las cosas, la privatización puede lograrse mediante la transferencia del dominio o su desmembramiento. Pero también puede el Estado conservar su titularidad y permitir la explotación del bien por particulares por arrendamiento, concesión u otros contratos de la más variada naturaleza. La privatización de una actividad admite también diversas modalidades".

Por lo tanto, a juicio del Poder Ejecutivo -que es el que va a aplicar este proyecto- algunas modalidades que por este texto se mantienen, sí constituyen una forma de privatización, aunque no lo sean a criterio del señor senador Abreu.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Abreu.

SEÑOR ABREU. - Lógicamente, si nuestra intención es buscar las eventuales contradicciones que se han dado en este tema, tanto el señor senador Cassina como quien habla podríamos encontrar muchas de ellas surgidas tanto de actitudes políticas generales como de posiciones concretas con respecto a este proyecto.

A los efectos de salvar la observación que ha formulado el señor Cassina, voy a reiterar la distinción que hiciera en oportunidad de la discusión general -lamento que ella no haya quedado en la memoria del señor senador, pero esa es mi responsabilidad- acerca de cómo se clasificaban las distintas modalidades de privatización desde el punto de vista jurídico y económico. Todos sabemos que en economía y en derecho se da distinto nombre a las mismas cosas, y la privatización es una de las materias que enfrenta ese problema.

Los economistas definen el caso que estamos tratando en este artículo como una privatización periférica, mientras que en derecho se trata de la figura jurídica de la concesión o de la autorización. A tal punto existe, no ya la confusión, pero sí la posibilidad de combinar ambos elementos, que si seguimos leyendo con atención la página 3 del Mensaje del Poder Ejecutivo, advertiremos que se expresa lo siguiente: "La privatización de una actividad admite también diversas modalidades. Entre ellas se destaca: a) La derogación de una declaración de

una actividad como servicio público. b) La supresión de monopolios o desmonopolización. c) El otorgamiento de concesiones y permisos".

Es decir que, de acuerdo con el criterio empleado por el Poder Ejecutivo, existe una superposición de los conceptos jurídico y económico. Sin embargo, como estamos legislando, resulta más importante el espíritu del legislador que lo que pueda interpretarse del Mensaje del Poder Ejecutivo. Es con ese interés y con esa preocupación que realizamos esta aclaración, a los efectos de volver a sostener con énfasis que cuando nos referimos a actos jurídicos de concesión, autorización, contratación y sub-contratación no estamos frente a lo que en derecho podríamos llamar una privatización, es decir, una transferencia de los bienes del Estado hacia el sector privado.

Muchas gracias.

SEÑOR KORZENIAK. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Me voy a referir muy brevemente a este artículo, con una finalidad si se quiere aclaratoria. No voy a proponer ningún texto aditivo, sino que estoy siguiendo un hilo de pensamiento que me lleva a formular mis dudas a título de pregunta.

En el curso de este debate, quienes están a favor de este proyecto han sostenido, para su defensa, entre otras cosas, que no son válidas las interpretaciones de quienes lo controvertimos, en el sentido de que comprende la posibilidad de privatizar -sin entrar en una discusión en torno a este concepto- o de que particulares presten una serie de actividades que actualmente están a cargo de organismos públicos. Me refiero, fundamentalmente, a las actividades del Banco de la República -que ha estado en juego en este caso- y del Banco Central. Si bien las respuestas que aquí se han dado para este último ejemplo se refieren concretamente a la emisión, mi problema estriba en que no todos los integrantes del Poder Ejecutivo lo consideran un servicio esencial.

Otro tema importante es el relativo a la regulación del mercado cambiario, actividad que, a mi juicio -y para una determinada corriente filosófica sobre cuáles deben ser los fines del Estado- debería ser un servicio esencial. Sin embargo, esa no es la opinión, no ya de algunos integrantes del Banco Central, sino de la propia institución, sostenida a través de varios años; me atrevería a decir que no es la opinión del Banco Central desde el momento en que se creó. Aclaro que nunca compartí esa opinión cuando, como empleado de la Institución, tenía oportunidad de referirme al tema.

Como es sabido, la Ley de 1959, de Reforma Cambiaria y Monetaria, prohibió la fijación de tipos de cambio. Desde ese entonces, el Banco Central ha sostenido oficialmente, tanto en circulares como en juicios -en los que siempre me excusé por tener una opinión distinta- que regula la actividad cambiaria a través de actos regidos por el derecho privado, es decir, comprando y vendiendo, saliendo a las 13 horas a comprar y vender moneda extranjera. Como argumentaba que esos actos eran de derecho privado, obviamente no podrían integrar una actividad considerada servicio esencial. Entonces, me pregunto si esa actividad, tanto comercial como industrial -por eso se rige por el derecho privado, según opinión del Banco Central y de alguna sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo- puede ser entregada a los particulares.

Cuando se habla de regular el mercado cambiario en el Uruguay, debe tenerse en cuenta que ello no puede hacerse por norma. Obviamente, esa actividad sí pertenecería al Estado, y nadie lo va a discutir. En nuestro país esa regulación se logra a través de una práctica que consiste en que, al comenzar la jornada, el Banco de la República o el Banco Central compran o venden a determinado tipo de cambio, y lo hacen saber. Esa es, reitero, la manera como se regula el mercado cambiario en el Uruguay. Así, enterado de que esas instituciones venden la moneda extranjera a un precio menor que el de las casas de cambio, el particular evidentemente no va a acudir a estas últimas.

Este es un tema no demasiado conocido porque siempre se maneja con una lógica reserva.

A pesar de que sé que al Banco Central le han llegado varios ofrecimientos de empresas extranjeras, no creo que el Gobierno vaya a aceptarlos. Estoy de acuerdo con lo manifestado en el día de ayer por el señor senador Pereyra en el sentido de que sería disparatado entregar esta actividad a una empresa privada por vía de contrato. Estoy seguro de que muchos de los miembros de este Senado se opondrían tenazmente a ello. Sin embargo, quiero que se tenga en cuenta que de acuerdo con el texto de este proyecto, eso está permitido con respecto al Banco de la República, al Banco Central y a algunas otras actividades.

El señor Presidente del Senado ha aclarado -y está muy convencido de su interpretación- que si estas actividades se realizan bajo la forma de monopolio, por ningún juego directo o indirecto de estos artículos se podrían transferir a los particulares.

Entonces, con sentido común, con la lógica parlamentaria que siempre, sin excepciones, ha seguido este Cuerpo, me pregunto si hay una discusión interpretativa tan intensa -no digo que sea erudita- por qué algunos señores senadores dicen que determinados casos no están comprendidos y otros -entre los que me encuentro- que sí lo pueden estar. ¿Cuál es el obstáculo para que en estos primeros artículos se establezca expresamente que no están comprendidas esas actividades, los monopolios y no se incluyen las actividades del Banco de la República y del Banco Central como comerciales o industriales? Me sigo preguntando por qué razón tenemos que someter a la ciudadanía a un proyecto de ley similar a los de la época de los magos del Derecho -me refiero a la Edad Media- cuyos

textos eran tan oscuros que sólo los abogados eran capaces de comprenderlos. Obviamente, en esas circunstancias cualquier persona debía consultar a un profesional en la materia, inclusive, hasta para saber cómo se interpretaba el almanaque. En consecuencia, si no se trata de algo mágico; si quienes impulsan el proyecto tienen esa convicción -y no dudo de que sea sincera- ¿cuál es el inconveniente en que se establezcan a texto expreso, en los tres primeros artículos de esta disposición esas excepciones que han sido señaladas. Si no se desea hacerlo por razones de tiempo o porque su estudio sería bastante más largo, entonces, se podría actuar a la inversa, es decir, enumerando qué es lo que se puede privatizar. Si no se quiere llegar a eso, por lo menos, parecería razonable y de sentido común decir, por ejemplo, que no están comprendidas las actividades del Banco de la República, las del Banco Central ni las que hoy día se prestan en régimen de monopolio o exclusividad.

Es cierto que hay otras iniciativas referidas a la desmonopolización; pero no debemos olvidar que estamos viviendo un período legislativo que no se ha caracterizado por una gran prolijidad en esa materia. Y esto es así por diversas razones: por las urgencias del mundo moderno o porque algunos proyectos se remitieron a ambas Cámaras a la vez, quizá, debido a que en alguna de ellas se estaba atendiendo el tema del Presupuesto. Todas estas son razones muy atendibles que tienen una solución elementalmente sencilla: si en el Senado existe una diferencia de interpretación y si unánimemente no queremos -por distintas razones- que las actividades comerciales e industriales del Banco de la República y del Banco Central y las que en la actualidad están bajo el monopolio o exclusividad de los Entes Autónomos queden comprendidas por estos artículos, pues, que se diga expresamente en el texto. Pienso que de esta forma desaparecerá el motivo de discusión.

Voy a aclarar por qué razón me surgió esta reflexión.

Este artículo 3º, tal como ha venido redactado al Cuerpo, tiene una finalidad que a pesar de no ser muy técnica, es loable. Según interpreto -y aclaro que no me lo dijeron los autores; pero, además de la voluntad psicológica de quienes las elaboran, las normas tienen voluntad objetiva, tal como se enseña en Derecho- la finalidad de esta disposición, que dice que no se comprenden todos los cometidos cuando se entregan a particulares, es que no se pueda sostener que por esa vía se hace desaparecer un Ente Autónomo, manteniéndosele su fachada. Así, se dice que, por lo menos, tiene que quedarle algún cometido. Pienso que esa fue la finalidad, que no la califico de espúrea, sino que la considero correcta porque destruye la posibilidad de argumentar que por vía indirecta se está suprimiendo un Ente y, por lo tanto, sería necesario una mayoría especial.

SEÑOR CASSINA. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR KORZENIAK. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR CASSINA. - Señor Presidente: aprovecho esta vía -ya que para una consulta había hecho uso de la palabra anteriormente- para plantear una preocupación que me surge en torno al texto de esta norma.

Cuando entramos al tema, consulté al señor miembro informante acerca de si la expresión "cometidos" que figura en este artículo, estaba empleada con un sentido técnico. Con la brevedad y claridad que lo caracteriza, él me respondió afirmativamente. Posteriormente, algunos señores senadores pusieron ejemplos de cómo un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado podría, de hecho, ser desmembrado a través del pasaje a la órbita privada de distintas actividades, reservando sólo algunas muy reducidas. Particularmente, fue el señor senador Gargano quien hizo este planteo. Luego de su intervención, el señor miembro informante volvió a hacer uso de la palabra y creí que iba a contestar al señor senador Gargano, ya que la argumentación de éste hizo que se me planteara, nuevamente, la inquietud.

Cuando formulé la consulta, partía del siguiente supuesto: "cometidos" significa una actividad determinada o, para decirlo más concretamente, un determinado giro comercial o industrial. Un Ente Autónomo puede tener uno o varios cometidos. ANCAP, por ejemplo, tiene fundamentalmente tres cometidos: importar y refinar petróleo; importar, producir y comercializar alcoholes y, finalmente, fabricar cemento portland.

Dejemos de lado el tema de los monopolios -en el que concuerdo con lo que expresa el señor senador Korzeniak- y vayamos a lo siguiente. Una cosa es que se entienda, de acuerdo con el artículo 3º, que un organismo no pueda desprenderse de todos los cometidos y conceder lo referido sólo a dos de ellos porque, por lo menos, debe quedarse con uno, y otra muy distinta es que se pueda quedar, como decía el señor senador Gargano, solamente con parte de la actividad de un cometido. Concretamente, creo que el señor senador Gargano aludía a los teléfonos de Pirarajá, lo cual no constituiría un cometido, sino una parte muy pequeña del cumplimiento de un cometido.

Pienso que el tema que estoy planteando no es menor, y lo hago -empleando una expresión del señor miembro informante cuando me formuló una consulta- sin ánimo lúdico. Es más: considero que hace a la historia fidedigna de la sanción de este proyecto de ley.

Cuando aquí se dice que no se puede desprender de la prestación directa de todos sus cometidos, ¿significa de cada uno de sus giros comerciales e industriales, o puede desprenderse parcialmente de todos ellos? Reitero que me parece importante para la historia de la sanción de esta ley que este aspecto quede aclarado.

SEÑOR PRESIDENTE. - Antes de devolver la palabra al señor senador Korzeniak, la Mesa desea señalar que esa interpretación no es admisible. Si no se puede desprender de todos sus cometidos, menos aún puede hacerlo de todos menos uno y desprenderse de este último en casi su totalidad y decir, por ejemplo, en esta zona del país lo sigo ejerciendo. Eso sería falsear completamente la ley.

Puede continuar el señor senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Quisiera hacer una última reflexión acerca de la interpretación de este artículo y su incidencia sobre los restantes.

SEÑOR ABREU. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR KORZENIAK. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR ABREU. - He estado revisando algunas anotaciones respecto a la duda planteada por el señor senador Cassina, ya que ello forma parte del pequeño intercambio de ideas que tuvimos anteriormente acerca de cómo, semánticamente, se puede utilizar una serie de definiciones, en forma inarmónica y, en la mayoría de los casos, de manera heterogénea.

No sé cuál va a ser la respuesta del señor miembro informante, pero creo que cuando nos estamos refiriendo a los cometidos -es decir, a lo que establecen los artículos 1º y 2º en cuanto a que no se podrá privar a un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado de la prestación directa de todos sus cometidos- probablemente, estemos utilizando una palabra que todavía no tiene una precisión conceptual definida. Estoy leyendo algunas expresiones del doctor Cassinelli Muñoz y considero importante volcarlas en el seno del Senado para que queden como antecedente en la sanción de la ley: "Es frecuente confundir algunas palabras en esta materia, como las palabras competencia, atribuciones, funciones, cometidos, potestades, responsabilidades y autoridad, que tienen, sin embargo, cada una de ellas, un sentido técnico que trataremos de comunicarles lo más sintéticamente posible. Primeras palabras a tomar en cuenta" -dice- "las de competencia y atribuciones. La competencia de un órgano es el conjunto de sus atribuciones. Decir, por ejemplo, que el Poder Ejecutivo es competente para crear monopolios significa que una de sus atribuciones es la creación de monopolios. Decir que el Poder Ejecutivo es incompetente para limitar la libertad de expresión del pensamiento quiere decir que no está entre sus atribuciones limitar la libertad del pensamiento". En este caso, a mi juicio, el artículo 2º -sin perjuicio de lo que pueda expresar el señor Miembro Informante- cuando utiliza la palabra "cometidos" se está refiriendo a las atribuciones del Ente Autónomo o Servicio Descentralizado.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Para terminar, querría enfatizar tres conceptos y solicito que las interrupciones que conceda sean lo más breves posibles.

En primer lugar, continúo haciéndome la misma pregunta que ya he formulado. Si estamos todos de acuerdo con respecto a esas interpretaciones, establezcámoslo en el proyecto. No cuesta nada añadir un aditivo estableciendo que no están comprendidas las actividades comerciales e industriales del Banco de la República, del Banco Central, etcétera.

En segundo término, si estamos de acuerdo con respecto a que las actividades de monopolio no están incluidas en estos artículos, establezcámoslo así, mediante un aditivo. Si así no se hace, tengo todo el derecho del mundo a preguntarme por qué razón no se lo dice expresamente.

En tercer lugar, en lo que refiere al concepto de la palabra "cometidos", naturalmente que da lugar a muchos trabajos doctrinarios, pero si -por lo que veo- se ha seguido tan prolijamente al doctor Sayagués Laso, cuyas definiciones determinan muy concretamente la diferencia entre cometidos y atribuciones, se podrá apreciar que, aunque a algún señor senador le guste más el vocablo "atribuciones", él prefiere la palabra "cometido".

Finalmente, quisiera hacer una última precisión -antirreglamentaria, porque se ha encendido la luz roja pero, si el señor Presidente me lo permite, la voy a hacer- y es que he notado en algunos señores senadores una confusión no intencionada, desde luego, pero que tiene incidencia desde el punto de vista argumental.

La división que parece manejar este proyecto de ley entre servicios esenciales, sociales, industriales y comerciales -que creo es la del doctor Sayagués Laso- no debe confundirse nunca con el concepto que emplean los sociólogos y economistas para denominar a estos servicios. Por ejemplo, el señor senador de Posadas Montero hablaba de las actividades de fomento del Banco de la República. Esas actividades lo son desde el punto de vista económico social, pero no hay ninguna duda que, cuando el Banco de la República presta a los productores, según la clasificación del doctor Sayagués Laso, se trata de una actividad típicamente comercial e industrial. Por lo tanto, dentro de la clasificación que aquí se está usando, entran también los préstamos sociales del Banco Hipotecario para vivienda en los cometidos industriales y comerciales que aquí están previstos.

En suma, señor Presidente, mi preocupación fundamental es por qué no se aclaran estos puntos a texto expreso, para que todos nos vayamos, conformes o desconformes, pero sin dudas.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 3º, aditivo.

(Se vota:)

-16 en 28. **Afirmativa.**

SEÑOR PEREYRA. - Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR PEREYRA. - Señor Presidente: para nosotros el contenido de este artículo 3º es claro y queremos reafirmarlo en el momento de dar nuestro voto. El está referido, claramente, a los cometidos que le asignan las leyes que al efecto regulen el funcionamiento del organismo.

Agrego, además, a las constancias ya dejadas por otros señores senadores que impulsan este proyecto y que han intervenido en sus modificaciones, que las actividades de los Bancos Central y de la República, así como aquellas monopólicas del Estado, no están de ninguna manera contenidas en las disposiciones de este proyecto que tienden a pasar, por medio del contrato o la concesión, cometidos del Estado al ámbito privado.

SEÑOR RICALDONI. - Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR RICALDONI. - Señor Presidente: simplemente quiero dejar constancia de que no hemos votado este artículo 3º por las inconveniencias que le encontramos a su texto.

SEÑOR PRESIDENTE. - En consideración el artículo 3º del proyecto venido de Comisión, que ahora pasará a ser 4º.

(El texto del artículo cuya lectura se resolvió suprimir es el siguiente:

"ARTICULO 4º. - Los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado, con la excepción del Banco de la República Oriental del Uruguay, Banco Central del Uruguay y Banco de Previsión Social, acompañarán al primer presupuesto de cada período de Gobierno un informe explicativo de los planes y metas del organismo para el quinquenio, con una proyección de las inversiones correspondientes. Dicho informe comprenderá asimismo una explicación de la vinculación del presupuesto con las metas y programas.

Los presupuestos sucesivos hasta el fin del período serán acompañados también de informes circunstanciados sobre el cumplimiento de las metas y programas así como de la armonización de aquéllos con éstos.

En la elaboración de los presupuestos, planes, programas y metas se deberá tener en cuenta la política económica proyectada por el Poder Ejecutivo.

Para el presente período se dará cumplimiento a lo estipulado en el inciso primero al presentarse el primer presupuesto luego de entrada en vigencia esta ley").

-Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-17 en 29. **Afirmativa.**

SEÑOR KORZENIAK. - Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Señor Presidente: este artículo plantea una adición a las obligaciones presupuestales de los organismos descentralizados en sentido amplio, comprendiendo a Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Asimismo, establece alguna excepción; excluye de su texto al Banco de la República, al Banco Central y al Banco de Previsión Social.

Me parece que esta exclusión específica de tres organismos, lejos de aclarar -como el contexto de una ley debe ir haciéndolo, es decir, armonizando todos los artículos- las dudas que estamos planteando, las agrava. Si se excluyen a estos efectos, parecería que así se hace porque no están excluidos en los servicios anteriormente mencionados. El Banco de Previsión Social es un organismo de cometidos sociales, que estaban excluidos a texto expreso del artículo 2º y los Bancos de la República y Central son organismos comerciales, por definición legal expresa para el Banco Central e implícita para el Banco de la República. Ese es su primer defecto.

El segundo defecto, señor Presidente, es que se establece para estos organismos la obligación o deber jurídico de elaborar una especie de plan, con sus metas, objetivos y la instrumentación para cumplirlos. Este artículo parece haber sido redactado sobre la base de una práctica viciosa, como es la de que los organismos de este país -no sólo las empresas públicas, sino también el propio Estado; lo que es más lamentable todavía- no cumplen con una disposición constitucional -el artículo 214 y concordantes- en virtud de la cual los presupuestos deben hacerse por Programas.

Eso está establecido en la Constitución de la República. Y esa disposición es, por otra norma, aplicable en lo pertinente a los Entes Autónomos comerciales e industriales.

Quiere decir que si se cumplieran las disposiciones constitucionales -lo que, naturalmente, es deber de todos los órganos públicos exigir, incluyendo a quienes elaboran los Presupuestos, como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Poder Ejecutivo, al Parlamento, que los aprueba, y a los Entes Autónomos, aunque sus presupuestos no lleguen en muchos casos al Poder Legislativo- no habría necesidad de establecer

estas normas que plantean cuestiones de constitucionalidad bastante dudosas en la medida en que incluyen deberes que no están previstos dentro del régimen jurídico que la Constitución de la República dispone para estos organismos.

Reitero que a mi juicio se trata de algo dudoso y que hubiera sido mucho más útil que se recordara la obligación de hacer los presupuestos por programas.

SEÑOR PRESIDENTE. - En consideración el artículo 4º -que pasa a ser 5º- del proyecto de la Comisión.

(El texto del artículo cuya lectura se resolvió suprimir es el siguiente:

"ARTICULO 4º. - Los organismos referidos en el artículo anterior:

A) No desarrollarán actividades que no estén incluidas en sus presupuestos, salvo excepcionalmente cuando tal limitante redunde en perjuicio del Ente o Servicio y dando cuenta de ello en el siguiente informe anexo al presupuesto.

B) No desarrollarán actividades cuyos ingresos directos no sean suficientes para cubrir los gastos y amortizaciones que aquéllas ocasionen, salvo que se cumplan los dos extremos siguientes:

a) Que por resolución fundada del Director o Directorio del Organismo y con aprobación del Poder Ejecutivo se juzgue que existen motivos suficientes para justificar la pérdida de recursos.

b) Que el Organismo en su conjunto sea superavitario o, caso contrario, se le otorgue por ley un subsidio directo para tal actividad, en uno y otro caso se incluirá de modo explícito en los presupuestos el monto del subsidio interno o externo, y en los informes, el resultado de las actividades deficitarias").

SEÑOR RICALDONI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR RICALDONI. - Señor Presidente: el artículo 4º del proyecto de la Comisión -que ahora pasa a ser 5º- nos merece diversas observaciones.

Ante todo -y entre paréntesis- ya no tiene sentido que se diga "organismos referidos en el artículo anterior"; me imagino que se refiere a otros artículos.

Pero en el literal A) se incurre, a nuestro juicio, en una inconstitucionalidad. Quienes no piensen así seguramente deberán concederme que, por lo menos, se cae en una inexactitud. El citado literal comienza diciendo "No desarrollarán actividades que no estén incluidas en sus presupuestos". Lo que no pueden desarrollar los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados son las actividades que no estén incluidas dentro de lo que son sus cometidos. Entonces, con lo que se dice se incurre en una inconstitucionalidad. Como lo que señalo surge del contexto de la propia Carta, me parece que no da mérito a que me explaye en su fundamentación. Habría que decir que no podrán desarrollar actividades que no les estén permitidas por la ley, cosa que es evidentemente cierta.

Asimismo, tenemos una discrepancia con lo que se establece en el literal B), que quizá requiera una mayor extensión en su fundamento.

En el citado literal B) se está prohibiendo la realización de actividades deficitarias. Luego veremos cuáles son las excepciones.

Por una razón de concepción política, como batllista, creo que deben admitirse, en vez de impedirse -porque aquí no se limitan, sino que se impiden totalmente, y después voy a demostrar por qué- las políticas sociales. Y éstas son, por esencia, deficitarias. Nadie puede pensar en una política social que no lo sea, porque ellas apuntan a la atención de los más necesitados. No es que lo diga yo; se trata de algo elemental. Esa es la definición de políticas sociales que dan los administrativistas y ellas tienden -como muy bien me acota el señor senador Cassina- a consagrar la igualdad. Cuando se define lo que es un servicio social, se dice que normalmente esa función -que está obligado a cumplir el Estado- tiene como objetivo atender a los más necesitados; por lo tanto, siempre, o casi inevitablemente, tiene que ser deficitaria.

No quiero hacer ironías con lo que resulta de este artículo, ahora que se le han incorporado algunas expresiones al artículo 2º ya votado en cuanto a que ciertas actividades sociales no pueden ser delegadas a terceros. En su momento, me opuse y me pregunté por qué no se podía permitir a un Ente Autónomo que contratara los servicios médicos, las guarderías infantiles o que realizara algún convenio con particulares relativo a una caja de auxilio. Quienes han votado el artículo 2º saben que nada de eso puede ser cedido a terceros bajo concepto alguno, criterio que no puedo entender.

Pero resulta que ahora esas políticas sociales -que son las que están claramente identificadas en el que pasa a ser artículo 5º- las tiene que prestar el Ente de que se trate, pero no lo puede hacer si no figuran en la Ley de Presupuesto y tampoco si son deficitarias.

Se dice que hay dos excepciones, que son acumulativas, porque no se trata de que sea una u otra: resolución fundada del Director o Directorio y aprobación ulterior del Poder Ejecutivo cuando se juzge que existen motivos suficientes para justificar la pérdida de recursos -obsérvese nuevamente, señor Presidente, cómo esto es un atentado muy serio a las políticas sociales- y que el organismo en su conjunto sea superavitario o, en caso contrario -y aquí viene lo que me parece más importante para demostrar que es absolutamente falso sostener que puede funcionar la excepción- que se le otorgue por

ley un subsidio directo para tal actividad, que en uno y otro caso se incluirá de modo explícito en los presupuestos, etcétera.

El artículo 215 de la Constitución de la República determina que el Poder Legislativo no puede efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos. Por su parte, el proyecto de ley dice que sólo pueden autorizarse las excepciones para la prestación de determinados servicios deficitarios si ellos vienen en una Ley de Presupuesto. Podría haber dicho simplemente "en una ley", lo cual no sería tan grave, porque el artículo 86 de la Carta establece que toda otra ley que signifique gastos deberá indicar los recursos correspondientes. Pero aquí no se hace jugar este artículo; sin decirlo, se está haciendo jugar el artículo 215 y todo el Capítulo vinculado con la Hacienda Pública.

Entonces, ¿qué quiere decir esto? Que la llave que abre o cierra la posibilidad de ejecutar políticas sociales es, lisa y llanamente, el acto del Directorio del Ente o del Servicio Descentralizado de que se trate y del Poder Ejecutivo; y en las políticas sociales, el Parlamento no tiene arte ni parte, porque si quisiera llevar a cabo esa política social y para ello aumentar o permitir la continuidad de una determinada actividad que sea deficitaria, no lo podría hacer porque estaría incrementando gastos y violando el artículo 215 de la Constitución de la República.

Me pregunto, señor Presidente, si llevar la telefonía rural a los lugares donde no existe; si llevar el agua potable a muchas zonas del interior, el saneamiento -como señalaba el señor senador Astori- y muchas otras que no vale la pena mencionar ahora, no son políticas sociales con respecto a las cuales la ley permite el derecho de veto -para usar una palabra que todos saben lo que quiere decir- de un Poder Ejecutivo -y no estoy diciendo, por supuesto, que este Gobierno esté dispuesto a hacerlo- a lo que sea la continuidad de determinadas políticas sociales, ya no a ampliar dichas políticas. Esto, señor Presidente, es algo que no se concibe siquiera en los países más altamente desarrollados y más crudamente capitalistas del mundo.

Por un lado, digo que es inconstitucional y, por otro, sostengo que por este camino no se puede pretender una reforma del Estado que sea prestigiante. Estoy de acuerdo en que haya normas que eviten el despilfarro, porque éste es una de las tantas formas de desprestigiar al Estado y a las empresas; incluso, es una de las tantas maneras de justificar lo que pueda ser la reducción de todo el entramado estatal.

Esto va más allá de obligar a actuar con prudencia en el manejo de los dineros públicos; apunta directamente a impedir que, como sucede hasta ahora -bien o mal hecho, pero con la intención de hacerlo- las políticas sociales sigan materializándose en el país.

SEÑOR CADENAS BOIX. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR RICALDONI. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR CADENAS BOIX. - Señor Presidente: en cuanto a la segunda parte del razonamiento del señor senador Ricaldoni, que refiere al literal b) del artículo 4º, realmente no le puedo dar el alcance que él le otorga, ya que esta disposición habla de los organismos referidos en el artículo anterior, el que, a su vez, tiene que ver con los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado. Por principio, estos organismos no tienen como una de sus finalidades la de sufrir pérdidas. Antes bien, su objetivo como entidades comerciales e industriales apunta a obtener utilidades para acrecentar sus inversiones o para otros fines.

No podemos olvidar que muchos de estos Entes Autónomos, a pesar de que su finalidad esencial es la de percibir utilidades, deben cumplir funciones de carácter social, como la energía eléctrica, la telefonía y el saneamiento rurales. Pero para ello se debería establecer expresamente la excepción.

Este artículo busca un ordenamiento, una racionalización del gasto cuando está dirigido a fines sociales, cuando la prestación implica una pérdida para el Ente. Es en estos casos que deben aplicarse las normas que consagran los dos apartados del literal B).

Esa es la interpretación que yo le voy y pienso que ello surge de la lectura de dicho literal.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Ricaldoni.

SEÑOR RICALDONI. - El artículo 4º, que ahora es 5º, dice: "Los organismos referidos en el artículo anterior", pero como se introdujo un artículo aditivo, ya no se trata del artículo anterior.

SEÑOR PRESIDENTE. - Es el mismo artículo.

SEÑOR SANTORO. - El aditivo es el 3º.

SEÑOR RICALDONI. - Entonces, ¿cuál es el artículo 4º?

SEÑOR PRESIDENTE. - El artículo anterior al cual refiere esta disposición es, precisamente, el anterior.

SEÑOR RICALDONI. - El señor senador Cadenas Boix parece sostener que esto se aplica a los Bancos de la República, Central y de Previsión Social; pero, a mi juicio, creo que hay un error.

SEÑOR PRESIDENTE. - Acá no hay ningún error. En su momento se votó un aditivo que pasó a ser artículo 3º, por lo

que el que figuraba como tal, pasó a ser 4º. En consecuencia, el artículo al cual se refiere el señor senador es el 5º. De modo que cuando este artículo dice: "Los organismos referidos en el artículo anterior", ese artículo anterior es el que era 3º en el proyecto venido de Comisión. Dicho artículo se refería a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado.

SEÑOR RICALDONI. - De acuerdo; acepto que he cometido un error. Pero realmente no entiendo cómo no se advierte lo que he venido señalando: que si el organismo, en su conjunto, no es superavitario, sólo puede realizar una actividad deficitaria cuando por ley se otorgue un subsidio directo y cuando además ésa sea una Ley de Presupuesto. Lo que estoy diciendo es que -y esto me parece de meridiana claridad- si viene en una Ley de Presupuesto y teniendo en cuenta que el Parlamento no puede aumentar los gastos, basta con que se decida que se cierre una actividad porque es deficitaria, por más social que sea su contenido, para que éste no pueda intervenir.

Con esto termino mi comentario sobre este artículo.

SEÑOR SANTORO. - Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR SANTORO. - El señor senador Ricaldoni insiste en la aplicación de disposiciones constitucionales por las que el Parlamento no puede aumentar los recursos y se refiere a los presupuestos de los Entes Autónomos que se desenvuelven en la órbita del dominio comercial e industrial del Estado. Pero ese tema no lo trata el Parlamento, salvo que el Poder Ejecutivo lo observe.

El señor senador hace mención al Presupuesto General, que es donde se aplican los artículos 214, 215 y siguientes. Creemos que en ello comete un error, salvo que la referencia fuera a los casos en que expresamente el Poder Ejecutivo observe el presupuesto del Ente Autónomo, el que sí es analizado por la Asamblea General con la finalidad de resolver la controversia entre el Poder Ejecutivo y el Ente Autónomo.

SEÑOR RICALDONI. - Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR RICALDONI. - Creo que la importancia del tema amerita continuar debatiendo. No tengo el amor propio como para que, si se me convence, no retire las objeciones. Por ahora no he sido convencido y voy a decir por qué.

Las disposiciones presupuestales de los Entes Autónomos cuando vienen en la Ley de Presupuesto o en la Rendición de Cuentas, aparecen en planillas, por lo que no forman parte del texto legal.

SEÑOR SANTORO. - El señor senador está confundiendo lo dispuesto en el artículo 220 de la Constitución, que refiere, entre otros, a la Corte Electoral y al Poder Judicial.

SEÑOR RICALDONI. - Quiero recordar que este Capítulo incluye a todos los Entes Autónomos del país.

SEÑOR SANTORO. - Los artículos 220 y 221 tienen sistemas presupuestales distintos.

SEÑOR RICALDONI. - Señor Presidente: más allá de que se sostenga una u otra tesis respecto de las planillas de los Entes Autónomos, es decir, de si vienen con presupuestos discrepantes con los del Poder Ejecutivo, lo que es muy claro es que para que un Ente Autónomo pueda realizar una actividad que es deficitaria debe existir una Ley de Presupuesto o una Rendición de Cuentas. Es lo que se dice en el literal b): ..."se incluirá de modo explícito en los presupuestos el monto del subsidio". Así lo entiendo, salvo que se me diga que se incluye en las planillas del Ente Autónomo.

SEÑOR SANTORO. - Así es.

SEÑOR RICALDONI. - Entonces, estaría menos preocupado. En todo caso, pienso que no es inútil la discusión, porque supongo que más de un señor senador tiene la misma duda.

Pienso que tal como está redactada, esta disposición se presta para la interpretación que sostengo. Si la intención es otra, me alegro; y, en ese caso, se me ocurre que se podría intentar una nueva redacción.

SEÑOR OLAZABAL. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR OLAZABAL. - Este artículo 4º, en su literal A), prohibe desarrollar actividades que no estén incluidas en su presupuesto y establece algunas excepciones.

Si me permiten, quisiera hacer algunas consideraciones con respecto a este tema, que tienen que ver con las posibilidades de mejorar efectivamente la gestión de las empresas del Estado, lo cual fue expuesto en forma abundante durante la discusión general de este proyecto de ley. Esto implica, necesariamente, quitar trabas burocráticas. Se habló de un Estado lleno de problemas en el que es poco menos que dramático poder desenvolverse con facilidad por parte de un Ente público. Me parece que esto, lejos de solucionar el problema y de quitarle trabas al funcionamiento, le está agregando una más. Mientras por un lado se habla de todo un proceso de liberalización y de desburocratización, por otro -es decir, a través de este artículo- a los Entes del Estado se les está adicionando una prohibición que se suma a las que ya tenía antes.

Quiero advertir que las empresas del Estado, como cualquier otra, son y deben ser consideradas como organismos

vivos. No es posible determinar en un Presupuesto, con toda exactitud, paso por paso, las actividades que va a desarrollar una empresa en un período de, por ejemplo, cinco años. Las que proceden de esta manera, y que después tienen las limitantes de ese Presupuesto para poder hacer cualquier innovación en una actividad determinada, no prevista con esa anticipación, están condenadas desde el principio al fracaso.

Como conclusión, señalo que me parece innecesario el literal A), en virtud de que ya existían demasiadas trabas en materia de controles del funcionamiento de los Entes, como para que se le agregue una más.

Con respecto al literal B), quiero remarcar algunas cosas que, a mi juicio, son imprecisiones o contradicciones en las que incurre este artículo. Independientemente de las consideraciones que creo muy acertadas del señor senador Ricaldoni, acerca de la necesidad de que efectivamente haya algunas áreas del Estado que puedan estar dando pérdidas, quisiera recalcar que se indica que no se desarrollarán actividades cuyos ingresos directos no sean suficientes para cubrir los gastos y amortizaciones que aquéllas ocasionen. A mi juicio, deliberadamente, no se han considerado los sueldos. Esto quiere decir que la limitante que se establece en este literal significa que los ingresos deberán alcanzar para cubrir gastos y amortizaciones, pero no los sueldos. Además, creo que este artículo tiene determinada lógica si lo comparamos con otros de este mismo proyecto de ley, donde se establece que se respetarán los sueldos de los funcionarios públicos, ya que, de todos modos, se van a abonar los salarios de los trabajadores, no se le estaría exigiendo a los ingresos directos que cubran los gastos, los sueldos y las amortizaciones. Entonces, por ese motivo, solamente tendrán a su cargo los gastos y las amortizaciones. Creo que esto es correcto y que, hasta aquí, se ha razonado bien. Pero, después, comenzamos a observar algunas imprevisiones o imprecisiones de este proyecto de ley.

Concretamente, por ejemplo, no se fija un límite temporal. Entonces, por un lado, se señala que los ingresos directos no sean suficientes para cubrir los gastos y amortizaciones y, más adelante, se expresa que el organismo en su conjunto sea superavitario, pero no se explica en qué período. Por lo tanto, esto queda a cargo de la interpretación que haga el jerarca o el Poder Ejecutivo.

(Ocupa la Presidencia el señor senador Araújo)

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR OLAZABAL. - Sí, con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. José Germán Araújo). - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Simplemente, quisiera intentar calmar el temor que tiene el señor senador Olazábal, en cuanto a que no se fijen límites temporales para esto.

Desearía señalar que toda la economía de este artículo funciona en torno a los presupuestos de los Entes Autónomos, que se realizan anualmente. Por lo tanto, la determinación de déficit o superávit, se hace en los presupuestos, o sea, todos los años.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. José Germán Araújo). - Puede continuar el señor senador.

SEÑOR OLAZABAL. - Agradezco la aclaración del señor senador de Posadas Montero.

Creo que, efectivamente, a través del texto se puede intuir que este procedimiento debería llevarse a cabo de esa manera. Sin embargo, llamo a la reflexión porque, ¿a qué conclusión llegaríamos? Por ejemplo, si el Banco de la República diera pérdidas -a pesar de que aquí no se trata de esta institución, estoy hablando en términos generales, de un Ente cualquiera, normalmente sólido, superavitario, o sea, de una empresa ejemplar del Estado- durante un año, a causa de un accidente -como puede ser la "tablita", o tantos otros que suelen ocurrir en la vida económica de países subdesarrollados- esto traería consecuencias prácticamente inmediatas y no se podrían desarrollar determinadas actividades.

Por supuesto, existen medios para subsanar estos problemas, ya que se puede buscar una resolución fundada y ver si el organismo, en su conjunto, es superavitario. Pero, en este punto, advertimos una nueva imprecisión porque, ¿qué quiere decir superavitario? ¿Acaso significa lo mismo que antes, es decir, que los ingresos directos debían cubrir los gastos y amortizaciones? Evidentemente, no es así. ¿Se deben considerar superavitarias las empresas que arrojan utilidades, aplicando los procedimientos contables generalmente aceptados, tal como se indica en otro artículo de este mismo proyecto de ley? Quizás ésta, pudiera ser una interpretación. Pero, generalmente, se ha utilizado esta expresión para medir exclusivamente el superávit de caja, y no de gestión.

En ese sentido, se expresa que tal organismo es superavitario si le sobra dinero en caja y el Estado, de alguna forma, tiene posibilidad de obligarlo a una contribución. Del mismo modo, se señala que es deficitario, cuando necesita préstamos o el auxilio del Estado. En este punto, quiero advertir que es posible que una empresa estatal que tratara de funcionar bien, y estuviera haciendo un gran esfuerzo, por ejemplo, de inversiones absolutamente rentables -como las que debería llevar a cabo ANTEL en el futuro, si no estuviera por delante un proyecto de ley de este tipo; también me imagino a cualquier otro organismo haciendo inversiones para mejorar y producir, cumpliendo no sólo con sus cometidos, sino también con lo que el país espera de él- resulte, al cabo de un año, deficitaria si tomamos en cuenta solamente el saldo de caja.

Entonces, señor Presidente, independientemente de que nuestro voto a este artículo no está directamente relacionado

con estas observaciones -dado que nuestra posición política es la de no acompañar ni uno solo de estos artículos- quiero llamar la atención acerca de que determinadas imprecisiones pueden conducir a ciertas interpretaciones que exceden, incluso, la voluntad política de los legisladores que van a pronunciarse sobre este proyecto de ley.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Voy a trata de ir al encuentro de alguna de las preocupaciones que ha expresado el señor senador Ricaldoni sobre este artículo.

A nuestro juicio, este artículo contiene disposiciones de buen orden. Si bien no lo creamos nosotros, compartimos su contenido porque creemos que da transparencia a la gestión de estos organismos frente al Parlamento y a la opinión pública.

En cuanto a la primer preocupación del señor senador Ricaldoni, sobre el literal A), está referida a que la norma podría ser inconstitucional desde el momento en que se impediría que un Ente Autónomo desarrollara actividades -a las que está obligado por mandato de la Constitución y de la Ley Orgánica- por el solo hecho de que no se incluyera en el Presupuesto. Si se diera esa hipótesis, ahí estaría la ilegalidad y la inconstitucionalidad y no en este proyecto. Este último procura precaver una práctica bastante habitual en los organismos en el sentido de desarrollar actividades secundarias que no están en condiciones de ser conocidas ni evaluadas por la opinión pública y el Parlamento. Por lo tanto, para que en este caso se diera la inconstitucionalidad debería existir una ilegalidad anterior del Ente Autónomo que desarrolla sus cometidos sin incluirlos en el Presupuesto.

SEÑOR RICALDONI. - ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. José Germán Araújo). - Puede interrumpir el señor senador Ricaldoni.

SEÑOR RICALDONI. - En primer lugar, señalaba que con una redacción como la del literal A), puede darse el caso de que un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado no pueda realizar un cometido previsto en la legislación, por no figurar en el Presupuesto.

En segundo término, quisiera preguntar al señor senador de Posadas Montero si la palabra "actividad" que figura en el literal A), es equivalente a la expresión "cometidos" que está en el artículo 3º que acaba de votar el Senado.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. José Germán Araújo). - Puede continuar el señor senador de Posadas Montero.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Creo que el señor senador Ricaldoni "ha dado en el clavo" con su último comentario. En ese sentido, volveré a mi razonamiento anterior en cuanto a la hipótesis de que si un Ente Autónomo estuviera desarrollando un cometido sin incluirlo en su Presupuesto, sería inconstitucional. Al utilizarse en el literal A) la palabra "actividades", indica claramente que se intenta hacer transparente y poner buen orden en una práctica que se ha venido desarrollando en una cantidad de organismos estatales, en el sentido de realizar actividades fuera de su cometido y de las cuales ni el Parlamento ni la opinión pública tienen cabal conocimiento ni control.

Si mal no recuerdo, el señor senador Ricaldoni tenía dos preocupaciones en relación al literal B).

En primer lugar, que por este camino se atacara, limitara o hiriera seriamente la política social en términos generales.

En segundo término, que por esta vía se marginaría al Parlamento en materia de política social.

(Ocupa la Presidencia el doctor Aguirre Ramírez)

-Con respecto a la primer preocupación, quiero señalar que la política social -se trata de un término bastante amplio y no vamos a discutir aquí su contenido- no radica sustancialmente en la actividad de los Entes Autónomos del dominio comercial e industrial del Estado. El grueso de esas políticas no se lleva por estos canales sino por otros. Nos estamos refiriendo a lo que la Constitución define como Entes comerciales e industriales, sin perjuicio de que tengan cometidos de desarrollo o, si se prefiere, de política social. Reitero que la mayor parte de las políticas sociales del Uruguay no están vinculadas con los Entes comerciales e industriales.

Además, la redacción de este literal no apunta a prohibir las actividades que pueden considerarse de política social dentro de esos Entes comerciales e industriales sino a hacerlas transparentes, ordenadas y controlables. Creo que es un buen principio. Con esto se procura, específicamente, que el Parlamento sepa qué se hace y cuánto cuesta. En ese sentido, considero que se le está otorgando la oportunidad de ejercer de una manera más concreta, una de sus atribuciones fundamentales como es la del contralor.

Debo manifestar que, junto con el señor senador Santoro, discrepo con la opinión del señor senador Ricaldoni en el sentido de que por esta vía se margina al Parlamento en el hecho de poder aumentar las dotaciones que estos Entes Autónomos destinan para políticas sociales. En ese sentido, el Parlamento no tienen la facultad de aumentar o disminuir lo que los Entes Autónomos hayan dispuesto, sea para políticas sociales o para cualquier otro fin, tal como lo ha señalado el señor senador Santoro. Quiere decir que en esta materia no se margina al Parlamento. Por el contrario, desde el momento en que se busca que el subsidio sea abierto y con un costo conocido -para ello debe existir una ley que determine el subsidio y quién lo pagará- se está dando una intervención al Parlamento que en el día de hoy no tiene. Por lo tanto, considero que ésta también es una norma de buen orden.

SEÑOR ABREU. - ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador Abreu.

SEÑOR ABREU. - Escuché atentamente la argumentación realizada por el señor senador Ricaldoni sobre la eventual inconstitucionalidad en que incurriría un Ente Autónomo comercial e industrial del Estado cuando estuviere desarrollando actividades no incluidas en su Presupuesto.

Me permito decir que esto no sería inconstitucional ya que los presupuestos de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no derivan de la sanción de una Ley de Presupuesto sino que son producto de un acto administrativo procedente de una decisión del Poder Ejecutivo. De manera tal que en el caso en que se pudiere provocar una desviación de la naturaleza de la que hace referencia el señor senador Ricaldoni, no habrían posibilidades de recurrir a la inconstitucionalidad de la ley. En todo caso, se habilitaría la vía del recurso ante el Contencioso Administrativo.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador de Posadas Montero.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Reitero que en este literal se persigue darle transparencia a esas actividades, saber que existen, cuáles son, cuánto cuestan y quién las paga. Considero que esa tiene que ser una preocupación compartida por el Parlamento ya que está referida a una de sus atribuciones más importantes.

Por último, me voy a referir a una inquietud manifestada por el señor senador Olazábal, en cuanto a que esta clase de normas va a aumentar o agravar la rigidez administrativa que tienen los Entes Autónomos en este momento. En ese sentido, discrepo con sus palabras porque aquí se estaría estableciendo la apertura de cuentas, para demostrar qué es lo que se hace, cuánto cuesta, quién lo financia y cómo se paga. No creo que con esto se esté dando más rigidez a la gestión de los Entes Autónomos.

Por otro lado -tal como lo dije anteriormente- en definitiva, dado que los presupuestos son anuales, todos estos mecanismos son ajustables año a año. Quiere decir que el horizonte es bastante breve.

SEÑOR ASTORI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ASTORI. - Quiero volver a referirme a un punto que considero de capital importancia y que ya fue planteado hace algunos minutos por el señor senador Ricaldoni. Lamentablemente, me parece que su puntualización derivó luego en una polémica de tipo formal y jurídico que, obviamente, tiene su importancia, pero, de todos modos, me gustaría concentrarme en las razones de fondo, sustanciales, que creo han permanecido indemnes -por lo menos hasta ahora- en la discusión y que adelanto las comparto absolutamente.

Si no le entendí mal al señor senador -y así lo creo- él planteó su preocupación porque, queriéndolo o no -no importa discutir eso ahora- los proyectos de ley no se hacen con intenciones, sino con redacciones claras, o más o menos claras, que reflejen los conceptos que se quieren expresar.

Este artículo que ahora es el 5º, conduce a lo que podríamos llamar una importantísima restricción -en el fondo quizá sea una eliminación- de actividades que efectivamente desarrollan hoy -y podrían hacerlo mañana- Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, como parte de sus cometidos y que no aparecen, de acuerdo con la realidad económica y social del país, como directamente rentables desde el punto de vista económico o "superavitarios" financieramente, aunque cumplen un papel en el país.

Estoy de acuerdo con el señor miembro informante en cuanto a que la expresión "política social" es muy ambigua y no tiene un alcance preciso. Sin embargo, creo que todos aquí sabemos lo que el señor senador Ricaldoni quiso decir cuando habló de políticas sociales. Es más; al respecto expuso ejemplos concretos, ya que habló de algunas obras de saneamiento que realiza OSE, atendiendo a poblaciones que muchas veces tienen cubierto un porcentaje extremadamente bajo de este servicio esencial. En este sentido, me voy a permitir relatar un pequeño testimonio personal. El fin de semana pasado visité Bella Unión, una de las ciudades que más ha crecido en el Uruguay de los últimos años, ya que cuadruplicó su población en poco tiempo; sin embargo, el saneamiento sólo cubre el 20% de la población localizada en ese territorio.

No es difícil identificar una labor de OSE cubriendo un mayor porcentaje del saneamiento en ciudades con altos márgenes de pobreza y con poca capacidad de pago del servicio, con políticas sociales que probablemente no sean rentables en forma directa, porque si se hiciera el balance de ingresos y gastos de las utilidades financieras y económicas, tal vez el resultado no fuera favorable.

Podríamos agregar al ejemplo de OSE, los de ANTEL, UTE y del Banco de Seguros del Estado. Precisamente, el Directorio y la organización que representa a los trabajadores del Banco de Seguros del Estado, en la Comisión de Hacienda de este Cuerpo, ilustraron coincidentemente, por medio de algunos casos, cómo este organismo, a través de su Cartera de automóviles, financia otras de gran contenido social y de importancia para el país. Aunque no sean directamente rentables, son prestadas por el Banco. Y entre estos ejemplos se puede citar el de los seguros que cubren accidentes climáticos para productores agrícolas que tienen una dimensión económica relativamente reducida; esto revela una clara política social.

Si ingresamos al ámbito de ANTEL, podemos encontrar la posibilidad de extender servicios telefónicos, clásicos y tradi-

cionales, a regiones rurales del país que hoy lo necesitan y que, consideradas en forma individual, probablemente no generen rentabilidad al Ente y que, inclusive, podrían originarle un balance financiero deficitario. Es importante que siempre separemos lo económico de lo financiero, ya que a veces puede haber resultados económicos favorables y un desbalance financiero, o ambas cosas.

Creo que todos entendemos lo que aquí se quiere decir cuando se habla de políticas sociales, porque mediante ejemplos concretos nos podemos dar cuenta rigurosamente de lo que significa este concepto. Asimismo, pienso que en todos los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado hay claros ejemplos de este tipo, no potenciales sino que ocurren actualmente. De igual modo, ni qué hablar de lo que podría hacerse en el futuro si se dispusiera de condiciones para ello.

Estoy de acuerdo con el señor senador Cadenas Boix cuando dice que los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no fueron creados para dar pérdidas. Respeto esta afirmación y, a la vez, deseo que ello nunca ocurra. Es más; exceptuando los casos de AFE e ILPE -como ya lo manifesté- en los últimos años todas las empresas públicas han dado superávit económico, es decir, ganancias en el sentido estricto de la palabra. Ese es el objetivo.

Dando esto por bueno -que, reitero, lo comparto- este artículo tiende a restringir enormemente -con disposiciones que nunca estuvieron en vigencia en el país y que ahora voy a analizar- cuando no a eliminar -si el Poder Ejecutivo así lo dispusiera- actividades de este tipo. Esto me parece extraordinariamente grave.

SEÑOR ABREU. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR ASTORI. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR ABREU. - Considero que en este artículo que estamos discutiendo, no existe en su redacción, una excesiva -utilizando la palabra que está de moda- carga ideológica. Puede ser que haya algunas dificultades de interpretación, ya que aquí se repite el famoso enfrentamiento entre contadores y abogados por saber quiénes redactan mejor...

SEÑOR ASTORI. - Lo hacen mejor los economistas.

SEÑOR ABREU. - Exacto, señor senador. Entonces, en este caso, el señor senador podrá decir que esta es una norma redactada por contadores y economistas y quien habla podrá expresarlo a la inversa. En consecuencia, tratemos de buscar los principios de interpretación de la norma jurídica que, generalmente, recurren al espíritu del legislador.

Más allá de esto, veo que este artículo en sí mismo no significa una toma de posición ideológica sino que, por el contrario, se va orientando hacia un mejor ordenamiento del Estado y del funcionamiento financiero y económico de los Entes industriales y comerciales. A tal punto se manifiesta esta preocupación técnica con ausencia de rigidez ideológica, que admite algunas excepciones, precisamente para que algunas actividades como lo son las llamadas políticas sociales, puedan ser desempeñadas por los Entes Autónomos comerciales e industriales del Estado, sin necesidad de que cuenten con la contrapartida de la financiación necesaria. Por eso es que el inciso A) expresa que el Director o Directorio está facultado, con autorización del Poder Ejecutivo, para que juzgue si existen motivos suficientes para justificar la pérdida de recursos.

En la sesión pasada se mencionó la ausencia de un punto de de retorno y creo que ello no ocurre en este artículo porque, cualquiera sea el Gobierno -sin importar a que Partido pertenezca- el Directorio del Ente Autónomo, con la mayoría correspondiente, podrá atender las políticas sociales que estime necesarias en la medida que, con la autorización del Poder Ejecutivo -que supuestamente será del mismo signo- admitan la pérdida de recursos o la financiación para desarrollar este tipo de actividades.

Se nos ha incluido dentro de lo que se denominó "capitalismo salvaje" y también en lo que se dio en llamar "neoliberalismo de la Escuela de Chicago". Esta redacción podría hasta parecer un sacrilegio al consagrar, por vía legal, la posibilidad de otorgar subsidios. Sin embargo, la ley, ausente de toda rigidez ideológica -por lo que me siento solidario con su redacción- del artículo- establece la posibilidad de recurrir a subsidios internos o externos. Esto, repito, lo recoge expresamente el proyecto en consideración.

Quería hacer este comentario porque considero que el artículo tiene punto de retorno en la medida en que ello dependerá de quien dirija los destinos del país y del Ente Autónomo. Por otro lado, permitirá definir las políticas sociales y qué podrán ellas tener.

Gracias, señor Presidente; gracias, señor senador.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Astori.

SEÑOR ASTORI. - Muchas gracias, señor Presidente.

Creo que el señor senador Abreu ha realizado un aporte muy significativo.

SEÑOR CADENAS BOIX. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR ASTORI. - Quisiera primero redondear el argumento. Si me queda tiempo, con mucho gusto le concederé la interrupción.

SEÑOR CADENAS BOIX. - Deseo contestar una alusión.

SEÑOR ASTORI. - Para ello, el señor senador tiene la posibilidad reglamentaria.

Reitero que si me queda tiempo concederé la interrupción, pero quisiera redondear el pensamiento porque entiendo que el señor senador Abreu aportó a la discusión elementos que quisiera considerar.

Quiero manifestar que estoy haciendo un gran esfuerzo -como creo que lo he demostrado- por concentrar la discusión en términos de conveniencia y no ideológicos. Eso lo he hecho desde el principio y, en particular, deseo discutir este artículo en términos de conveniencia para el país. Naturalmente, adelanto que la restricción que implica este artículo no me parece conveniente para el Uruguay y mucho menos para los uruguayos.

Estoy de acuerdo con el señor senador Abreu en que el artículo sí tiene punto de retorno y también en que ello depende de quién dirija los destinos del país, pero me preocupa el efecto de una disposición de este tipo con la actual conducción del país. Como no la comparto y como sé que ha encontrado uno de sus soportes fundamentales en una actitud restrictiva del gasto, mi preocupación -más allá de las intenciones, reitero- se profundiza, quizá en su máxima expresión.

No sólo por los términos que se han elegido para redactar el artículo, sino también por las condiciones que se exigen en el mismo, tenemos derecho a extraer conclusiones acerca de la vigencia inequívoca de esa actitud de restricción. Ejemplo de lo primero es la expresión "pérdida de recurso" que se utiliza en el literal A) para identificar estas actividades que aquí llamamos, genéricamente, "sociales". Me niego a aceptar que las actividades sociales generen pérdida de recursos. Preferiría una expresión más nacional o social, que hablara de actividades que no tienen financiamiento propio, porque éstas no son pérdidas de recursos para la sociedad en su conjunto. Me referiré nuevamente a los ejemplos del saneamiento en Bella Unión y de los seguros contra riesgos climáticos de la producción agrícola. ¿El país pierde recursos al permitir que sus Entes Autónomos y Servicios Descentralizados desarrollen estas actividades como parte de sus cometidos? Creo que en muchos casos los gana, en estos ejemplos, mejorando la calidad de vida de sus habitantes, lo que obviamente es una ganancia. Se trata de satisfacer una necesidad humana, pero también significa una inversión para el futuro. En el caso de los seguros contra riesgos climáticos, ¿pierde recursos el país? Creo que no; en definitiva contribuye como importante estímulo para que un sector de la producción nacional tenga mayor estabilidad.

La expresión "pérdida de recursos" de alguna manera desnuda el sustento de la propuesta y lo hace correctamente, porque la pone en evidencia. Pero esto no es lo más importante.

Lo que realmente interesa es lo que se dice en el primer parágrafo del literal B). Sobre esto quiero poner el mayor acento posible. Aquí se dice: "No desarrollarán actividades cuyos ingresos directos no sean suficientes para cubrir los gastos y amortizaciones que aquéllas ocasionen, salvo que se cumplan los dos extremos siguientes". De acuerdo con la redacción, deduzco que se deben cumplir simultáneamente; que no basta con que se cumpla uno u otro de los extremos que expresan los literales a) y b), que son los siguientes: resolución fundada del Director o Directorio del Organismo, aprobación del Poder Ejecutivo, motivos suficientes para justificar la pérdida de recursos, que el Organismo sea superavitario, que se le otorgue -en caso contrario- por ley un subsidio directo para tal actividad, etcétera, etcétera. Todo eso se tiene que dar al mismo tiempo.

Veo gestos de negativa por parte del señor senador Abreu y digo que si no es así, el artículo debe redactarse de otra manera, porque allí expresa claramente "salvo que se cumplan los dos extremos siguientes".

Repasar esta lista de condiciones y reparar en una de ellas es apreciar claramente la intención: que haya aprobación del Poder Ejecutivo. Basta con que dicho Poder no lo apruebe para que esto no se haga.

Reitero que no voy a ingresar en un análisis de la política económica del Gobierno, pero en el período que lleva en vigencia ya ha dado suficientes muestras de su carácter absolutamente restrictivo, que ahora se lleva al terreno de los cometidos de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Es esta acumulación de condiciones que, en mi modesta opinión, jurídicamente nunca había existido en el país y es, en particular, el requisito de aprobación de este Poder Ejecutivo -que es el que me preocupa, y lo digo con sinceridad- lo que me lleva a fundamentar el carácter gravemente negativo de esta disposición.

Quisiera hacer alguna reflexión -que seguramente será la última porque observo que se ha encendido la luz que indica que está por terminar el plazo de que dispongo para hacer uso de la palabra- sobre la propuesta de transparencia, con la que estoy totalmente de acuerdo, porque entiendo que la sociedad debe saber en qué gastan sus Entes Autónomos y sus Servicios Descentralizados. Obviamente, el objetivo es compartido, pero esto no está puesto para lograr transparencia sino para restringir. Me permito señalar -como ya lo manifestamos en la discusión general- que existe otra manera de lograr transparencia. ¿Por qué no se reglamenta el artículo 191 de la Constitución? El mismo expresa: "Los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todas las administraciones autónomas con patrimonio propio, cualquiera sea su naturaleza jurídica, publicarán periódicamente estados que reflejen claramente su vida financiera". Reitero: "estados que reflejen claramente su vida financiera". Y luego agrega: "La ley fijará la norma y número anual de los mismos y todos deberán llevar la visación del Tribunal de Cuentas".

¿Por qué no reglamentamos este artículo? Esto se puede hacer estableciendo el número, la calidad de los estados y cómo operará la visación del Tribunal de Cuentas. De esta forma, aseguramos la transparencia en un grado aún mayor, porque sabremos con qué recursos se cuenta, a qué se destinan los gastos, se podrán hacer cuadros de origen y destino de los fondos y se tendrá claridad absoluta acerca de lo que realizan los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados. Por ejemplo, si la OSE hace saneamiento en Bella Unión deberá decir cómo lo financió, y si el Banco de Seguros financia seguros por accidentes climáticos contra su Cartera de automóviles, eso va a quedar clarísimamente reflejado.

Lo que ocurre es que no hemos reglamentado el artículo 191 de una Constitución que está en vigencia hace 24 años. Entonces, ¿por qué no lo hacemos ahora? Este es un camino alternativo para lograr transparencia.

En consecuencia, si ese es el objetivo, nosotros hacemos esta propuesta, ya que este artículo se refiere a algo diferente. Esa es nuestra preocupación.

Muchas gracias.

SEÑOR CADENAS BOIX. - Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR CADENAS BOIX. - El señor senador Astori se refirió a parte de mi interrupción al señor senador Ricaldoni, expresando -y ello es correcto- que la finalidad principal de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados de la actividad comercial e industrial del Estado, es la de ganar dinero. Esto es cierto, pero dije algo más, porque si bien esa es la actividad esencial, también realiza, excepcionalmente, determinadas tareas que constituyen funciones de contenido social, como pueden ser el saneamiento en los pueblos del interior, y la telefonía y la electrificación rurales. Normalmente estas instalaciones no retribuyen de inmediato al organismo la inversión que por ese concepto hizo.

Resulta muy tentador y gratificante para el administrador hacer determinados gastos que contribuyan a satisfacer necesidades sociales, aun en aquellos casos en que el Ente o el Servicio no reciben una contraprestación equivalente. Este artículo regula esas situaciones y trata de evitar que los administradores hagan caridad con dinero ajeno. El artículo establece cómo, cuándo y en qué oportunidades se debe realizar el gasto que no va a obtener un retorno inmediato en concepto de contraprestación.

SEÑOR RICALDONI. - Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR RICALDONI. - Señor Presidente: puedo aceptar que se sostenga que el objetivo fundamental de un Ente comercial o industrial del Estado sea producir ganancias, aunque no estoy de acuerdo en que necesariamente tenga que ser así, sino que depende de la concepción de modelo de país que tenga un partido político.

Deseo señalar que a lo largo de toda esta exposición se sigue insistiendo en el tema relativo a que no existen trabas ni prácticas inconstitucionales en la materia, mientras que yo insisto en lo contrario.

A raíz de las intervenciones que he escuchado anteriormente, he acudido a la Constitución y he observado que en la Sección "De la Hacienda Pública" -y concretamente en su Capítulo III, donde en algunos casos utiliza la palabra "presupuesto" con mayúscula y en otros con minúscula- se establece que los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados previstos en el artículo 221 tienen dos posibilidades en materia de sus presupuestos -y en este caso figura con minúscula-: que cuenten con el visto bueno del Poder Ejecutivo o no. En ambos casos interesa destacar que este artículo, en definitiva, termina diciendo que se estará a lo dispuesto en el artículo 215 cuando la Asamblea General resuelva en las eventuales discrepancias.

El artículo 215 de la Constitución dice que no se pueden efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos. En realidad, lo que quiero decir es que todo esto pasa ineludiblemente por las normas constitucionales que rigen la Hacienda Pública, cuando hubiera sido mucho más adecuado y generoso con las políticas sociales no hacer referencias de este tipo y, en cambio, hacer mención a que los subsidios que aquí se denominan explícitos, pudieran surgir de otros orígenes que no sean los vinculados con la materia presupuestal.

SEÑOR BLANCO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BLANCO. - Deseo expresar que votaré afirmativamente el artículo 5º en consideración. Al respecto quisiera formular algunas apreciaciones acordes a mi interpretación, tratando de contribuir al debate que estamos llevando a cabo.

En primer lugar, me gustaría clarificar que los literales A) y B) de este artículo 5º se refieren a dos hipótesis diferentes y, por tanto, entiendo que la mención a la palabra "presupuesto" que se hace en el primer literal, no está relacionada con las actividades aludidas en el segundo.

En segundo término, e ingresando a la consideración del contenido del literal A), deseo expresar que a mi entender no es inconstitucional. El artículo 190 determina el principio de especialidad de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, estipulando que "no podrán realizar negocios

extraños al giro que preceptivamente les asignen las leyes". Este literal A) dice que dentro de las actividades que no son ajenas o extrañas al giro que le atribuye la ley sólo podrán desarrollar las que hayan sido presupuestadas. En ese sentido, hay una armonía entre la norma general del artículo 190 de la Constitución y la de buen orden administrativo que preceptúa que esas actividades no ajenas al giro podrán ser cumplidas solamente si están presupuestadas. A su vez -por supuesto por razones de buena administración- establece la posibilidad de una excepción cuando se den situaciones que puedan causar perjuicios al Ente de que se trata.

En lo que tiene que ver con el literal B), quiero ser muy enfático en el sentido de que a mi juicio no impide realizar actividades de carácter social. Por el contrario si implicara, directa o indirectamente, la prohibición de que los Entes en su gestión tuvieran una dimensión social en el cumplimiento de sus actividades, no acompañaría la redacción de este artículo. Este literal reglamenta la forma en que se podrá ejercer esa actividad o política social -utilizando la expresión que se ha empleado en Sala- subordinándola a dos requisitos acumulativos: uno de carácter formal, que consiste en que debe haber una decisión expresa del Directorio y una intervención del Poder Ejecutivo aprobatoria de esa acción deficitaria o de aparente contenido social; y otro de carácter sustancial, que establece que la realización de esa actividad deficitaria deberá contar con los recursos necesarios, que podrán provenir del superávit global del organismo o de un subsidio directo establecido expresamente por la ley.

En ese sentido, alguno de los ejemplos expuestos en Sala, como el del saneamiento en ciertas localidades en que su financiación sería deficitaria, no está comprendido en esta disposición, en tanto que el organismo puede ser superavitario en el conjunto de sus actividades. Si esto es válido para la realización de estos servicios por parte de los organismos del Estado, también lo es en el caso de concesiones a organismos públicos o empresas privadas, ya que es de estilo y de norma que en los pliegos de condiciones correspondientes se prevea que dichas organizaciones o empresas privadas que prestan servicios públicos de esta naturaleza, alcancen también a algunos sectores de la población en los que su prestación no es rentable en sí misma, pero que en el conjunto de la actividad pueda ser superavitaria.

Deseo puntualizar, también, que el hecho de que la decisión final de emprender este tipo de actividades se coloque en el Poder Ejecutivo es un paso positivo, ya que éste es un Poder representativo que responde directamente al Parlamento. Es natural que sea éste el que pueda efectuar la decisión acerca de cuándo se habrá de incurrir en esta actividad y cuándo no, y no como puede suceder actualmente en que esa decisión queda librada, exclusivamente, a lo que pueda acordar el Directorio de la empresa. Le damos el carácter de decisión política a un Poder representativo que está, a su vez, sujeto al control parlamentario.

De paso, señalamos que en la actualidad la posibilidad de subsidios cruzados dentro de las empresas del Estado y el desarrollo de estas políticas tampoco está bajo el control parlamentario. En cambio, de esta manera, nos colocamos en un alto nivel político y posibilitamos un control directo del Parlamento.

En lo que se refiere al aspecto sustancial, este artículo reclama que se explicite la prestación de un servicio deficitario y que se conozca cómo se financia concretamente, y no que resulte de manejos y de cruzamientos entre los distintos servicios que un Ente presta.

Considero que este artículo es beneficioso para las propias empresas del Estado. Además, desde la óptica que hemos tratado de plantear varias veces cuando señalamos que junto a los instrumentos que esta ley en su conjunto brinda para la privatización es necesario mejorar el funcionamiento de las empresas del Estado, este artículo contribuye, precisamente, a ese fin. Digo esto porque en muchas oportunidades la situación de descapitalización de estas empresas y las penurias económicas y financieras por las que atraviesan son el resultado de decisiones políticas no meditadas tendientes a subsidiar determinadas actividades sin que haya un financiamiento para éstas. La empresa cumple con ellas en función de esa decisión política a costa de su descapitalización o lo que se ha dado en llamar "desinversión", con lo que se establece una situación de atraso, de rezago tecnológico que va en perjuicio de la población del país en su conjunto. Esta norma está determinando que esas actividades tengan una financiación concreta y explícita, y en términos formales coloca esa decisión en el más alto nivel político y la sujeta a un control parlamentario, que hoy no existe. Por tal motivo, entiendo que esta disposición es absolutamente beneficiosa para el mejoramiento de las empresas del Estado y de ninguna manera impide el cumplimiento de fines o de políticas sociales por parte de ellas. Contrariamente a lo que se ha expresado en Sala, no creo que los procedimientos sean demasiados complejos, si se tiene en cuenta la anualidad de los presupuestos y la relación normal que existe entre los Directorios y el Poder Ejecutivo a los efectos de la aprobación de numerosos actos administrativos. Por lo tanto, entiendo que la aprobación de dichos actos por parte del Poder Ejecutivo es un trámite sencillo que no plantea dificultad práctica alguna. Por otra parte desde el punto de vista presupuestal, se inscribe en la mecánica normal de la operación de los Entes.

SEÑOR KORZENIAK. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR KORZENIAK. - Primeramente voy a hacer una reflexión que luego desarrollaré, porque creo que es el punto que despierta más preocupación.

Entiendo que éste no es un artículo neutro, sino que tiene una ideología, respetable como todas, pero que no compartimos.

Antes de desarrollar el punto que acabo de mencionar, que es el central, quiero decir que el artículo tiene también varios aspectos vinculados a su redacción, que son bastante no aceptables.

Voy a comenzar refiriéndome a lo que me parece menos importante, a un descuido gramatical que aparece en forma bastante reiterada en el texto del proyecto. Cuando dice: "Los organismos referidos en el artículo anterior", interpreto que a lo que se quiere referir es, justamente, a los organismos que no se enumeraron, es decir a los que se aludió con carácter general. Concretamente no se quiere aludir al Banco de la República, al Banco Central ni al Banco de Previsión Social pero, obviamente, los tres están referidos en el artículo anterior. A mi criterio, debió decirse: "Los organismos a los que se aplica el artículo anterior", pero no "referidos", porque esta palabra significa lo que se enumera, lo que se refiere, lo que se alude.

Con esto quiero señalar lo confuso de la redacción, aunque sin duda ello es producto de un mero error gramatical.

En segundo lugar, me parece importante destacar, en orden de importancia, que no fue feliz en absoluto el establecimiento en el literal B) de dos requisitos concurrentes y no alternativos, uno u otro, lo que quizás hubiera tenido un grado de razonabilidad dentro de un cuadro ideológico que pienso que hay en este artículo. Estimo que ello ha sido profundamente infeliz, pero como ese tema ya ha sido desarrollado por los señores senadores Ricaldoni y Astori hace algunos instantes, no voy a abundar en él porque reiteraría los conceptos ya expresados.

En tercer término, creo que la referencia que aparece en la primera línea del literal B), en cuanto a que las actividades estén determinadas por los ingresos directos, tampoco es feliz. Es aquí donde comienza a aparecer la ideología del punto. Un organismo que tiene habitualmente una lista bastante extensa de actividades establecidas en una ley -generalmente la Ley Orgánica, con modificaciones- incluye entre aquéllas, algunas que desde que se establecen, ya se sabe que en sí mismas no van a cubrir los costos por medio de los ingresos directos. Se piensa en el organismo en forma global. En este proyecto se dice con particular preocupación que no desarrollarán actividades para cubrir los gastos y amortizaciones de las cuales sus ingresos directos no sean suficientes.

Bien cierto es que más adelante se dice que el organismo en su conjunto sea superavitario. Es cierto; pero parecería mucho más lógico si no hubiera ideología en este artículo -como se ha dicho- que la disposición concretamente no apareciera para limitar la actividad de los organismos que son superavitarios. Es obvio que un organismo superavitario tiene una cantidad de actividades sociales que no deben depender de autorizaciones e, incluso, de una ley que expresamente pueda tener que autorizarlo en cada caso.

Finalmente, voy a referirme al punto que me parece de mayor importancia.

Aquí se ha dicho que sin perjuicio de ciertas actividades sociales secundarias, el origen o la razón de ser de las empresas industriales y comerciales del Estado es lo que podríamos llamar una actividad económica con buen resultado, por no decir lucrativa. Esto no es verdad; históricamente, no surgieron por eso.

En este sentido, podríamos recurrir a las explicaciones que ha dado el doctor Sayagués Laso. Utilizando una terminología orgánica diré que los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados industriales y comerciales en el Uruguay, no se crearon para obtener ganancias. La principal razón se basó en el entendido de que en lugar de que esas actividades fueran cumplidas por un órgano político como el Poder Ejecutivo, sería más beneficioso quitarlas de su órbita y formar organismos que fueran dirigidos por técnicos, alejados de los avatares políticos. De lo contrario, habría un Ministerio de Industria y Comercio que se dedicaría a esas actividades. Esto no es así porque la Administración Central está demasiado imbuida en el quehacer político y digo esto en el buen sentido de la palabra. Lo que se quiere es que estos organismos estén dirigidos por personas alejadas de lo político. En la práctica no ha ocurrido así, pero ese ha sido el origen de las llamadas empresas públicas o establecimientos públicos y no el de que fueran empresas que dieran ganancias. Para demostrarlo diré que en el Uruguay, luego de acercarnos a un régimen de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que ni siquiera estaba en la Constitución -en 1918 se hace constar en un artículo- las primeras Cartas Orgánicas fueron las de un Ente comercial que surgió, que fue UTE, que fue tomado como ejemplo para la creación de otros.

En la Carta Orgánica de UTE, de 1912, se habla de las utilidades. El artículo 20 dice que de las utilidades líquidas se hace un fondo de reservas con un 10%, el artículo 21 expresa que el excedente de las utilidades líquidas en los departamentos, excepto Montevideo, se aplicará, no para acumular ganancias, sino para rebajar las tarifas y para ampliar las instalaciones que determine el Poder Ejecutivo previo informe, etcétera. Este artículo, que luego fue incluido en todas las Cartas Orgánicas que se fueron dictando, demuestra que la filosofía que se perseguía no era lucrativa. No digo que ésta no pueda cambiarse en cuanto a la forma en que se conducen las empresas públicas. Históricamente, en el Uruguay, lo que se entendía era que ciertas actividades industriales y comerciales -que por ser tales pueden ser desempeñadas por un particular- cuando eran tomadas a cargo del Estado era por razones de interés colectivo. Luego, en lugar de llevarlas a cabo a través de la Administración Central, se crearon los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados. Este proceso no fue exclusivo de nuestro país, sino que se fue dando en casi todo el mundo, sobre todo en aquellos países que en el terreno jurídico ejercían más influencia sobre el nuestro.

Debo destacar que no es exacto que las empresas públicas industriales y comerciales tengan como base principal el lucro, sino que su fin es el interés común.

Tal como ocurrió en toda Europa con los servicios de ferrocarriles, a veces los Estados asumen esa actividad comercial sabiendo que es deficitaria. Pero se entendía que el transporte era tan importante que había que asumir la situación y crear un Ente Autónomo o autárquico, o un establecimiento público, tal como lo llamaban los franceses.

Pienso que este artículo no carece de ideología. Inclusive, los tests sobre el resultado de un artículo, en Derecho como en todos los fenómenos sociales, son para saber qué puede pasar en la práctica. Esto no quiere decir que se trate de las aplicaciones prácticas comunes, porque partiendo de la razonabilidad de la conducta el ser humano no necesita del Derecho. Esta disciplina, justamente, se ha creado para atender a aquellas desviaciones de la conducta humana. Si el orden espontáneo funcionara con las condiciones de racionalidad, bondad y honradez, no necesitaríamos normas. Estas tienen que prever situaciones más o menos anómalas, además de las hipótesis generales.

Por ejemplo, ANCAP es un organismo que da grandes ganancias para el Uruguay, pero tal como decía el señor senador de Posadas Montero tiene sólo un ejercicio deficitario, lo que preocupa, hoy a la Administración. Como los presupuestos son anuales, es necesario esperar para saber el resultado del ejercicio.

Entonces, ¿qué debe ocurrirle a ANCAP si todos actuamos racionalmente? A mi juicio, deberíamos esperar al próximo ejercicio y, por lo tanto, dejar en suspenso este artículo. Sin embargo, el proyecto de ley establece que no podrá prestar ciertos servicios, como por ejemplo el que brinda la clínica médica, que es muy importante puesto que algunos trabajadores tienen problemas físicos derivados de su actividad insalubre. Reconozco que se trata de casos excepcionales, pero considero que justifican la existencia de dicha clínica.

Por lo tanto, si debido a una mala Administración, a un problema en el precio internacional del petróleo que no fue previsto y que generó graves consecuencias, o a cualquier otra circunstancia anómala, se registra un ejercicio que no fue superavitario, ¿qué debe hacer ANCAP? Aunque se sepa que el organismo el año siguiente va a ser superavitario, aparentemente no puede prestar ninguna de esas actividades.

A mi juicio, no se quiso establecer esto en el artículo porque no se pensó en esta situación.

Creo que el artículo 191 de la Constitución debería reglamentarse si se quiere saber de dónde salen los fondos, en qué se invierten, cuál es la vida financiera del Ente y en qué medida cumple o no las metas, tal como decía el señor senador Astori.

Varios señores senadores hemos presentado un proyecto que incluye esa reglamentación, que cumpliría con la finalidad que hemos mencionado, resolviendo los inconvenientes que tiene este artículo.

Muchas gracias.

SEÑOR CASSINA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR CASSINA. - Señor Presidente: voy a hacer referencia a la parte final de la exposición del señor senador Astori. El dijo con razón que bastaría con reglamentar el artículo 191 de la Constitución que dice: "Los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todas las administraciones autónomas con patrimonio propio, cualquiera sea su naturaleza jurídica, publicarán periódicamente estados que reflejen claramente su vida financiera. La ley fijará la norma y número anual de los mismos y todos deberán llevar la visación del Tribunal de Cuentas". Pensamos que reglamentando esta norma, los propósitos de transparencia que se persiguen, quedan absolutamente cubiertos.

Digo más. En un proyecto de ley de reforma del Estado por dentro, que presentamos en el día de ayer el señor senador Zumarán y los señores senadores del Frente Amplio y del Nuevo Espacio, intentamos -por lo menos- hacer esto es decir, reglamentar el artículo 191 de la Constitución. Además, en dicho proyecto procuramos llevar adelante otras normas para la reforma del Estado, según nuestra concepción.

Señor Presidente: con relación a este artículo, quiero decir con toda franqueza y lealtad que lo leo y lo releo y, a mi juicio, tiene una incuestionable carga ideológica. Esto no me parece mal, pero debo dejar claro que está fundado en una ideología que no compartimos y rechazamos, lo que nos lleva a votarlo negativamente. Repito que al leerlo observo que lleva el propósito de restringir, a través de la determinación del Poder Ejecutivo, la posibilidad de realizar actividades con fines sociales. A mi juicio, cada vez más estamos transformando a dicho Poder en el gran decisor de nuestro país, por la vía de los hechos y del Derecho. De los hechos, porque el Poder Ejecutivo se ha ido arrogando la facultad de determinar la política de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, inclusive los comerciales e industriales, que fueron creados, precisamente, para descentralizarlos y darles autonomía con respecto al Poder Ejecutivo. Y del Derecho, debido a que este proyecto de ley le concede una serie de atribuciones que, conforme a la Constitución, sólo les corresponde ejercerlas al Parlamento y al Poder Ejecutivo por la vía de la ley. Por ejemplo, el señor senador Astori hacía referencia, con mucha claridad, a la exigencia del literal B) que dice que sólo se pueden desarrollar actividades cuyos ingresos directos no sean suficientes para cubrir los gastos y amortizaciones, cumpliendo dos extremos. Aquí el texto es inequívoco en ese sentido. De lo contrario, debería decirse: "alguno de los dos extremos siguientes"; pero, como expresa "los dos extremos siguientes", es evidente que exige que se cumplan los dos. Entre estos, la idea de justificar la pérdida de recursos, parece evidente que parte de una concepción ideológica que entiende que determinadas inversiones con sentido social, pero que su-

ponen, en definitiva y en el largo plazo, inversiones reproductivas, son pérdidas de recursos que, por sí solas, dan la nota ejemplificando la carga ideológica que, repito, tiene esta disposición.

Por otra parte, me parece que esta norma introduce confusiones, más que transparencias. Sin lugar a dudas, esta no ha sido la intención de los autores del proyecto, pero es el resultado que se desprende de su redacción.

En el proyecto de ley se dice que los organismos a que refiere no desarrollarán actividades que no estén incluidas en sus presupuestos. En tal sentido, prefiero reproducir la clara norma del artículo 190 de la Constitución que dice: "Los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados no podrán realizar negocios extraños al giro que preceptivamente les asignen las leyes", etcétera. Creo que aquí la palabra "giro" está empleada en el sentido de "cometido", como ya lo expresé anteriormente. Entiendo que la referencia que se hace a "actividades" puede llevar a confusión. Lo que establece al respecto el proyecto de ley que tenemos a consideración, a mi juicio, tiende a una solución peligrosa. Esto es, si -como ya se ha dicho- hay Entes Autónomos que realizan actividades ajenas a sus cometidos o giros, esta disposición, en la medida que establece que si están presupuestadas pueden ser admitidas, de alguna manera está legalizando actividades extrañas a los giros, con la sola exigencia de que estén presupuestados.

SEÑOR BOUZA. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR CASSINA. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BOUZA. - Creo que la interpretación que está haciendo el señor senador Cassina no es correcta.

Los Entes Autónomos están limitados por la Constitución a realizar las actividades previstas en sus giros, esto es, lo que son sus cometidos. Lo que establece el proyecto de ley es obligar a esos Entes a que esa actividad, que debe estar dentro de su giro, de acuerdo con el mandato constitucional, esté prevista en su Presupuesto. Por lo tanto, aquí se establece algo tan simple como lo antedicho. Entonces, no entiendo cómo se pueden efectuar otras interpretaciones.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Cassina.

SEÑOR CASSINA. - La interrupción que realizó el señor senador Bouza coadyuva al razonamiento que he venido haciendo. Ya nos hemos preguntado qué sentido tiene estipularlo en la ley, si ya se establece en la Constitución. En ella se reglamentan minuciosamente los presupuestos de los Entes Autónomos, comerciales e industriales. Obviamente, dichos presupuestos no pueden contener actividades extrañas al giro que ellos desarrollan. Esto debe ser así porque no sólo lo establece el artículo 190 de la Carta, sino porque hace, además, a la Doctrina de la especialidad de las personas públicas. Entonces, cuando se dice que no se desarrollarán actividades que no estén incluidas en su presupuesto, se agrega algo más de lo que establece la Constitución.

(Interrupción del señor senador Bouza que no se oye)

(Campana de orden)

SEÑOR PRESIDENTE. - No se puede dialogar, señor senador.

Puede continuar el señor senador Cassina.

SEÑOR CASSINA. - A mi entender, no es necesario establecerlo en el proyecto de ley. Alcanza con que el Poder Ejecutivo, que es quien aprueba los presupuestos, tiene la facultad de observar a los Directorios si se apartan de ellos y posee también la de proponer la destitución de los miembros de estos Directorios, haga cumplir la Constitución. Entonces, de todos modos, quien va a controlar estas situaciones es el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, admítaseme que, queriendo decir lo que ya establece la Constitución, lo expresamos con un texto diferente que puede inducir a confusiones.

Era lo que quería expresar, señor Presidente.

SEÑOR BOUZA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BOUZA. - Con respecto a la incidencia que he tenido con el señor senador Cassina, quiero ratificar lo que dije antes.

Considero que no hay que buscar intenciones más allá de lo que son los textos. Estos, lo único que hacen, es obligar a que los Entes, en un buen orden financiero y administrativo, prevean en sus presupuestos las actividades que realizarán durante su ejercicio. Naturalmente, esas actividades deberán ser aquellas que están dentro de sus giros -y no otras- tal como lo dispone la Constitución de la República.

Asimismo, aquí se ha hablado de que este es un artículo teñido de ideologías. Deseo manifestar al Senado que esta es una norma de buena administración, y nada más que eso.

SEÑOR OLASCOAGA. - Muy bien.

SEÑOR BOUZA. - Cuando escuché estas afirmaciones de ideologismo, con respecto a ser buenos administradores, recordé el discurso que realizó el señor Felipe González en la Asamblea General celebrada en la Legislatura pasada. En esa

oportunidad expresó una frase -que no recuerdo textualmente- cuyo contenido era que "aquellos que administran con déficit, son malos administradores". Esto lo dijo, repito, el señor Felipe González que, creo, es socialista. Esto es, cualquiera sea la ideología, no se puede administrar mal. En este proyecto de ley lo que se busca es que los Entes cuando cumplen sus actividades, las financien, y cuando no lo puedan hacer directamente, le reclamen al Parlamento que vote, por medio de una ley, un subsidio para poder financiar esa actividad. De esa manera, no habrá desorden financiero.

Por otra parte, se dice que se le da una mayor intervención al Poder Ejecutivo. En lo personal, advierto que la Constitución, desde 1967, estableció que el grado de autonomía de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados será el que fije la ley. En la Carta, no se establecen sus límites con precisión, sino que ésta encomienda a la ley que los fije. Lo que se quiere en este proyecto es que el Poder Ejecutivo tenga participación en este tema debido a la experiencia política vivida durante muchos años en el Uruguay.

En primer lugar, quien tiene la conducción macroeconómica, global de la sociedad, es el Poder Ejecutivo en todo lo que se refiere a la actividad del Estado. ¡Qué incoherencias económicas podríamos llegar a tener si los Entes Autónomos funcionaran con absoluta independencia y en contradicción con lo que son las normas generales que fija el Poder Ejecutivo! No debemos olvidar, además, que el Poder Ejecutivo siempre es el responsable político de esa mala conducción.

En consecuencia, me parece que esta norma cumple con el mandato constitucional del artículo 185, en la redacción dada por la reforma de 1966.

Por otra parte, y amparándose en esa orientación, se procura que haya claridad en las cuentas de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que no se lleve a cabo una actividad que no esté financiada, y que se establezca con claridad de dónde surge ese financiamiento. También se pretende que el Poder Ejecutivo tenga participación a los efectos de controlar esas cuentas porque, en definitiva, los subsidios siempre terminan siendo pagados por el Tesoro Nacional, que depende del Poder Ejecutivo. Y todos nosotros sabemos que, en última instancia, quienes engrosamos al Tesoro Nacional somos todos los uruguayos, mediante el pago de los impuestos.

En resumen, me parece que la intención perseguida con esta disposición es la de lograr una buena administración; la ideología, entonces, es la de ser buenos administradores, nada más ni nada menos que eso.

SEÑOR CASSINA. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR BOUZA. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR CASSINA. - Señor Presidente: el señor Felipe González, en la Asamblea General, efectivamente fijó el concepto a que refirió el señor senador Bouza, y más concretamente dijo que los déficit no son de izquierda ni de derecha.

SEÑOR BOUZA. - Exactamente.

SEÑOR CASSINA. - Por otra parte, el señor senador Bouza señaló reiteradamente que imputamos ideologismo a este artículo, y yo no dije eso. El ideologismo es una deformación muy peligrosa de las ideologías, que tiene un sentido más bien dogmático; en realidad, yo hablé de ideología, y expresé que era muy respetable que este artículo tuviera detrás una ideología, aunque no la compartía. Reitero una vez más que no le atribuí ideologismo.

Entiendo que el Poder Ejecutivo, por la vía de la aprobación de los presupuestos de los Entes comerciales e industriales y del control que debe realizar -como cometido, no como atribución que le asigna la Constitución- sobre la gestión de estos, tiene tantas o más facultades que las que aquí se establecen.

Quiero destacar que mis reflexiones se basan en las manifestaciones iniciales que sobre este artículo efectuara el señor miembro informante al señalar que algunos Entes Autónomos han asumido actividades extrañas a su giro -aunque ésa no fue la expresión concreta que él utilizó- y que a partir de ahora vamos a conocer su costo exacto, cómo se financia y quién las paga. Pienso que por esta vía se están legalizando actividades extralegales de los Entes Autónomos, porque se está haciendo referencia a actividades presupuestadas. A mi juicio, hubiera sido mucho más claro hacer mención a los conceptos de la Constitución, que son más que suficientes, y en todo caso reglamentar el artículo 191 de tal modo que por la publicidad de los estados financieros hechos en forma, que permitan tener un conocimiento pleno de todas sus actividades, ingresos y egresos, se logre un control mucho más efectivo.

Creo que esto no agrega nada a lo que la Constitución establece y por su redacción puede inducir a error.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Bouza.

SEÑOR BOUZA. - Me parece que la reglamentación del artículo 191 podría no llevar a los resultados que se quieren obtener con este artículo. La simple publicidad de los estados financieros de las empresas públicas no asegura el equilibrio que se busca en esas cuentas a través de esta norma.

Además, entiendo que en la discusión que hemos tenido sobre este artículo ha quedado bastante claro que de ninguna manera se están habilitando por la vía presupuestal actividades extrañas al giro de los Entes.

No lo podría hacer así el Ente ni el Poder Ejecutivo en la instancia en la que participa en la sanción de los presupuestos

respectivos, porque estaría violando la Constitución. Lo único que puede hacer el Ente es explicitar las actividades del giro que va a llevar a cabo en el período e incluirlas en el presupuesto para que sean aprobadas por el Poder Ejecutivo. En las eventuales diferencias que se produzcan entre el Ente y el Poder Ejecutivo tendrán como árbitro la Asamblea General.

Por último, señor Presidente, retiro lo dicho acerca de ideologismos después de la aclaración del señor senador Cassina. Además, comparto la afirmación del señor Felipe González, que hago mía -supongo que también lo hará el señor senador Cassina- en el sentido de que el déficit no es de izquierda ni de derecha, sino de malos administradores.

SEÑOR ASTORI. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR BOUZA. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR ASTORI. - En realidad, solicité esta interrupción para volver sobre el tema del artículo 191. Creo que la frase del señor Felipe González daría para una larga discusión. Nadie quiere déficit -el plural de esta palabra no existe- pero sus causas son muy distintas; le podremos poner rótulos de izquierda o de derecha, pero siempre conviene examinar sus orígenes porque los déficit no son todos iguales. Inclusive, podríamos dejar de llamar a algunos "déficit" en función de las finalidades que se cumplen. Pero, en todo caso, no era mi intención discutir acerca de este asunto.

El señor senador Bouza manifestó algo que comparto: es necesario administrar bien. Se cumplan finalidades rentables o no, todas las actividades deben ser bien administradas. La rentabilidad es diferente de la buena administración. Una actividad que no es rentable también puede ser mal o bien administrada, y el objetivo que creo todos compartimos aquí es el de que el Estado y las empresas públicas sean lo mejor administrados que resulte posible.

Partiendo de ese concepto, también estoy de acuerdo en que una reglamentación del artículo 191 por sí sola no basta para lograr una buena administración, ¡pero vaya si podría colaborar! Realizo esta aclaración porque hace pocos minutos, en la discusión particular se señaló que un objetivo central de esta disposición es la transparencia, la claridad, que se sepa, lo que también comparto. Muy bien; creo que una reglamentación del artículo 191 de la Constitución, señor Presidente, permite tener mayor claridad que la que se obtendría con esta disposición, si nos atenemos a su última frase, que expresa que la ley fijará la norma y número de los estados, etcétera.

Es decir que cualitativa y cuantitativamente esa ley puede ir más allá que este artículo. Cuantitativamente, por ejemplo, podría disponer que los estados no fueran anuales sino trimestrales. Entonces, cada tres meses se efectuaría una publicación. Sin embargo, aquí esto no se prevé porque, como máximo, se dispone que la publicación sea anual. Como manifestó el señor miembro informante, los presupuestos son anuales.

Por otra parte, esa ley puede establecer normas de análisis que cualitativamente vayan mucho más allá de lo que generalmente se considera un presupuesto de un Ente Autónomo o un Servicio Descentralizado, que toca ciertos temas, que todos conocemos y que no vamos a analizar ahora. Sin embargo, una reglamentación del artículo 191 podría fijar nuevas condiciones y requisitos, más trasparencia y claridad.

Por estas razones -pido perdón por la interrupción, pero en realidad no había tenido tiempo de decir esto antes- nos parece que ésa es una vía superior para lograr ese objetivo, en cuanto a las finalidades que, creo, todos compartimos desde este punto de vista.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Bouza.

SEÑOR BOUZA. - Señor Presidente: la única discrepancia que tengo con el señor senador Astori en este tema es si la reglamentación del artículo 191 es una mejor posibilidad. Confieso que no conozco el proyecto presentado por el señor senador Cassina -que creo que también lo firma el señor senador Astori- en cuanto a la reglamentación del artículo 191, pero digo que si sigue la línea que ha explicado el señor senador Astori, no tengo ningún inconveniente en acompañarlo, como creo que tampoco lo tendrá él en votar este artículo, ya que tiene la misma intención. Entonces, como se trata de dos artículos complementarios, tendremos una mayor transparencia acerca de lo que es la gestión financiera de las empresas públicas del Estado.

SEÑOR ZUMARAN. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR BOUZA. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR ZUMARAN. - Señor Presidente: coincido con el señor senador Bouza en que es un principio de buena administración que los presupuestos y las actividades de todos los organismos, en especial las de los Entes Autónomos industriales y comerciales, sean equilibradas y no deficitarias.

Asimismo, hago una salvedad en cuanto a la frase de Felipe González que dice que la inflación no es de izquierda ni de derecha.

SEÑOR ASTORI. - Ambas cosas.

SEÑOR PRESIDENTE. - La Mesa ruega a los señores senadores que no se dialogue.

SEÑOR ZUMARAN. - Si el señor senador lo afirma con esa contundencia, así será; quien habla sólo recordaba la anterior.

Retomando el tema, deseo señalar que si un Ente Autónomo presenta al Poder Ejecutivo un presupuesto deficitario, éste no se lo aprueba. De la misma manera, si luego de aprobado su presupuesto realiza actividades que no estén comprendidas dentro de él y, por lo tanto, no tengan financiamiento, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de controlar las actividades de este Ente y de observar dicho acto al Directorio. Inclusive, puede destituirlo por llevar a cabo actividades no presupuestadas, o sea, sin recursos. Pero, en este caso, estamos imaginando un mal administrador que desarrolla actividades sin financiamiento en una empresa de carácter comercial e industrial. Esto es lo que ocurre en la actualidad. Entonces, me pregunto, en la práctica, ¿qué agrega esta ley? Creo que en lo sustancial no agrega absolutamente nada, es decir, que no otorga al Poder Ejecutivo más facultades para evitar que cunda la mala administración. ¿Qué es lo que establece, pues? En mi concepto, una serie de principios y prohibiciones tales como: no desarrollarán actividades que no estén incluidas en su presupuesto. Entonces, si sancionamos este proyecto y un Ente Autónomo realiza actividades no contenidas en su presupuesto, lo único que puede hacer el Poder Ejecutivo es observar la gestión del Directorio. Por lo tanto, reitero que esta iniciativa no agrega nada. No me opongo a que en el texto se establezca una norma programática, aunque ya sabemos que los presupuestos deben ser equilibrados -puesto que este es un aspecto que figura en la Constitución- y que es de perogrullo que los Entes Autónomos no pueden llevar a cabo actividades sin saber con qué fondos se cuenta. Lo que no logro entender es qué nuevo elemento aporta esta disposición que ya no esté incluido en las potestades de los dos poderes jurídicos del Poder Ejecutivo, que son, en primer lugar, aprobar el presupuesto y, en segundo término, observar al Directorio en el caso en que realice actos de administración que considere inconvenientes. Y esto, como decía, ocurre sin el marco jurídico de esta ley.

Resumiendo, reitero que si sancionamos esta ley, ¿qué otra cosa puede hacer el Poder Ejecutivo con este texto legal que no sea aprobar el presupuesto u observar la gestión del Directorio?

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Puede destituir al Director.

SEÑOR ZUMARAN. - Pero actualmente también puede hacerlo.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Bouza.

SEÑOR BOUZA. - Aclaro que mi intención es terminar ahora con esta intervención.

Con referencia a la interrupción del señor senador Zumarán digo que el artículo 221 de la Constitución, que reglamenta la forma de aprobación de los presupuestos de los Entes del dominio comercial e industrial del Estado, no obliga a que tales presupuestos sean equilibrados, como tampoco determina la necesidad de que se establezca el financiamiento de cada uno de los gastos previstos.

En consecuencia, este proyecto va más allá del régimen constitucional; obliga al Ente a establecer con claridad el financiamiento de sus actividades y al Poder Ejecutivo a no aprobar presupuestos que no estén claramente financiados. Además, como señalé antes, obliga al Ente y al Poder Ejecutivo a que en el presupuesto estén previstas todas las actividades que vaya a desarrollar durante el año, siempre y cuando se incluyan dentro de aquellas que, de acuerdo con el marco constitucional, sean de su propio giro.

En síntesis, esto es lo que agrega el proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE. - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 4º venido de Comisión, que ahora pasa a ser 5º.

(Se vota:)

-16 en 23. **Afirmativa.**

SEÑOR RICALDONI. - Pido la palabra para fundar el voto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR RICALDONI. - Señor Presidente: simplemente, quería dejar constancia de que quien habla y los señores senadores de su sector no hemos votado este artículo.

6) PROYECTO PRESENTADO

SEÑOR PRESIDENTE. - Dése cuenta de un proyecto presentado.

(Se da del siguiente:)

"Los señores senadores Arana, Araújo, Astori, Bruera, Cassina, Gargano, Korzeniak, Olazábal, Zumarán y Batalla presentan, con exposición de motivos, un proyecto de ley sobre empresas públicas".

-A la Comisión de Constitución y Legislación.

(Texto del proyecto de ley:)

"PROYECTO DE LEY SOBRE EMPRESAS PUBLICAS

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto procura mejorar el funcionamiento eficiente de los diversos servicios estatales a través de una serie de medidas y soluciones que se consideran idóneas. El

estilo gramatical del Art. 1º -premeditadamente explicativo- hace innecesaria una exposición de motivos extensa. En esa norma están claramente expuestos los objetivos y propósitos del proyecto adjunto. Las claves conceptuales en las que descansan las normas propuestas son: mejoras en la dirección, en la gestión y en la normativa, relativas a las empresas públicas.

En materia de dirección, el proyecto establece una reglamentación de las condiciones necesarias para ejercer tan importante tarea. Se destacan como normas particularmente significativas las condiciones necesarias para desempeñarlas, que incluyen la presentación -además del currículum del propuesto- de un plan que debe elaborar y que conocerá el Senado, así como la representación de los funcionarios en los Directorios, todo, con el objetivo de aumentar la mejor y efectiva producción de las empresas (Arts. 3º, 4º y 5º).

Respecto de la gestión, se prevén mejoras importantes en la calidad del personal (Arts. 7º, 8º y), así como el rechazo de viciosas prácticas electoralistas en materia de ingresos y ascensos.

El proyecto prevé un sistema perfeccionado de controles de la actuación de las empresas públicas, a través de normas que perfeccionan los controles técnicos (Art. 14), a la vez que los aceleran para evitar demoras innecesarias en su actuación (Art. 9º).

La creación de una Defensoría de Usuarios y Consumidores, será de gran utilidad para el país. No se trata de una traspolación extra-lógica de la figura del ombudsman -ya generalizada en Europa- sino de una adaptación a los caracteres de nuestro país de un instituto que estará a cargo de una persona que necesariamente gozaría de un enorme respaldo nacional a ese objetivo va destinado el novedoso sistema para la designación de su Director.

No es un órgano con función jurisdiccional, sino que representará el sentido común calificado de la población, y estará dotado de poderes de opinión y difusión tales, como para ejercer un control efectivo y rápido, que no colide con las potestades de ninguno de los órganos constitucionales de contralor de legalidad de la actividad pública.

El proyecto incluye, además, la posibilidad de coordinar la actividad de grupos de empresas -ya ensayada con buen éxito en varios países- así como la descentralización territorial que permitirá eliminar múltiples demoras derivadas de la nociva concentración de tareas en los Directorios, en temas que implican -tan sólo- decisiones operativas (Arts. 11 y 12).

Montevideo, 27 de junio de 1991.

Mariano Arana, José Germán Araújo, Danilo Astori, Hugo Batalla, Leopoldo Bruera, Carlos Cassina, Reinaldo Gargano, José Korzeniak, Walter Olazábal, Alberto Zumarán. Senadores.

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. - (Principios generales sobre eficiencia de las empresas públicas) Declárase como necesidad prioritaria la búsqueda del mejoramiento significativo de la eficiencia de los servicios estatales (públicos, sociales, industriales y comerciales).

A los efectos de la presente ley, se entiende por eficiencia no solamente el logro de la prestación de bienes o servicios de calidad adecuada con los mejores resultados económico-financieros, sino la racional combinación y, a veces, el sacrificio de esa meta, para contemplar las necesidades de la población y, en particular, de aquella de menores recursos.

Para los propósitos enunciados en los incisos anteriores, esta ley establece en especial los siguientes instrumentos que se regulan en los artículos siguientes:

a) perfeccionamiento de la dirección de los organismos públicos;

b) mejoramiento del régimen de ascensos del personal, así como el de sus ingresos, evitando con firmeza las designaciones innecesarias y los favoritismos políticos;

c) modificación de normas que traben o retarden la racional rapidez con que deben decidir los organismos, asuntos impostergables para la mejor eficacia en el cumplimiento de sus cometidos;

d) descentralización principalmente territorial de facultades, de manera que los funcionarios departamentales o locales de los organismos públicos, puedan adoptar decisiones que, razonablemente, no requieren esperar la resolución de los órganos centrales;

e) previsión de coordinaciones de grupos de organismos públicos, con el objeto de reducir costos, mejorar la producción y evitar superposición de tareas y de reparticiones burocráticas;

f) creación de la Defensoría de Usuarios y Consumidores, como institución que -sin generar gastos ni creaciones de empleos- represente con autoridad y legitimidad, el control popular de la real corrección y eficiencia de los servicios estatales;

g) regulación del modo como las empresas públicas deben publicar los estados que reflejen claramente su vida financiera, tal como lo ordena el Art. 191 de la Constitución.

Art. 2º. - (Mandato y condiciones de los Directores). - Los miembros de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados durarán cinco años en sus cargos, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 197, 198 y concordantes de la Constitución. El período comenzará a partir del

primero de julio de 1993, de tal modo que no coincida con la duración de los mandatos políticos.

A los efectos de decidir las reelecciones para la fecha referida en el inciso anterior y las eventuales reelecciones futuras, se considerarán, especialmente, los aportes hechos en favor del mejoramiento de la eficiencia del respectivo organismo.

Art. 3º. - (Condiciones funcionales y técnicas de los Directores). A partir de la fecha indicada en el artículo anterior, en los Directorios de cada Ente Autónomo y Servicio Descentralizado habrá un representante del respectivo personal.

Los demás miembros -cuatro o dos según sea el caso- serán designados por el procedimiento establecido en el inciso primero del artículo 187 de la Constitución. A tales efectos, esta ley interpreta y reglamenta el concepto de condiciones funcionales y técnicas que deben tener las propuestas en el siguiente sentido:

a) se tratará de personas con reconocida experiencia y versación en dirección o administración de instituciones o empresas de modo que tengan la aptitud funcional y técnica necesaria para el desempeño de la función para la que se le propone.

b) las solicitudes de acuerdo del Poder Ejecutivo, deberán remitirse al Senado acompañadas de un plan elaborado por cada uno de los propuestos para el organismo pertinente, en el cual indicará con precisión las metas para el período, los respectivos instrumentos para lograrlas, y una previsión de resultados económicos y financieros.

Art. 4º. - (Representantes de los trabajadores). El representante de los trabajadores del respectivo organismo, deberá pertenecer a sus cuadros funcionales y será electo por el personal, por voto secreto, con sistema mayoritario simple y sin modalidad alguna de acumulación de sufragios en lemas o sublemas. Junto con el titular, se elegirán dos suplentes.

La elección se hará en los locales del respectivo organismo, e integrarán el padrón de electores sus funcionarios, de cualquier clase, categoría o escalafón.

La Corte Electoral, a propuesta del respectivo Ente o Servicio, reglamentará este artículo y el siguiente sin perjuicio de ejercer, además, las competencias de contralor que constitucionalmente le corresponden.

Art. 5º. - (Responsabilidades del representante de los trabajadores). El representante del personal tendrá, a todos los efectos, el mismo estatuto jurídico que los otros Directores. Sin perjuicio de ello, responderá además especialmente ante sus representados, por el correcto desempeño de su función y, particularmente, por sus aportes para el mejoramiento de la actividad y de la eficiencia del respectivo organismo.

En cualquier momento el 20% del personal podrá solicitar la revocación del mandato de su representante, en cuyo caso, dentro del mes siguiente a dicha solicitud, se decidirá por el voto de la mayoría absoluta del total de los funcionarios, si el objetado debe alejarse de su cargo. El mecanismo establecido en este inciso no podrá ejercitarse en el último año del mandato de los Directores.

Art. 6º. - (Ascensos). En la administración pública (central y descentralizada) se establecerá un sistema de ascensos que, efectivamente, reconozca los méritos derivados de los talentos y las virtudes, lo cual constituye un principio básico de la carrera administrativa. (Arts. 8º y 60 de la Constitución). Los puntajes por antigüedad, en ningún caso superarán el 50% del total de puntaje por méritos.

La evaluación de méritos y la realización de concursos para ascensos, se harán en todo caso con intervención de Tribunales de integración cuatripartita igualitaria, con representación del órgano jerarca, de los trabajadores, de la Universidad y de la Defensoría de los Usuarios y Consumidores.

El Poder Ejecutivo, oyendo a un Tribunal con dicha composición, reglamentará este artículo para la Administración Central. Los organismos con potestad estatutaria, con singular asesoramiento, lo harán respecto de sus funcionarios.

Art. 7º. - (Ingresos y fuentes de trabajo). Queda prohibida toda designación o contratación de personas para la administración central o descentralizada hasta el 1º de julio de 1992.

Los Directores de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados que votasen cualquier ingreso que, de modo directo o indirecto, contrariase lo establecido en el inciso anterior quedan impedidos ipso jure para ser reelectos en su cargo por ningún procedimiento luego de la fecha referida. La violación de dicho inciso en la administración central, generará las responsabilidades políticas correspondientes.

Se exceptúan únicamente de la prohibición establecida en este artículo:

a) las designaciones que deban realizarse en el Ministerio de Salud Pública;

b) las que, por ser absolutamente imprescindibles sean así consideradas por la Dirección del Servicio Civil previa opinión favorable de la Defensoría de Usuarios y Consumidores a solicitud fundada del órgano interesado. El término máximo para que cada una de estas autoridades se pronuncie es de diez días. De no mediar pronunciamiento, el silencio deberá interpretarse como opinión negativa y por tanto obstativa.

En los casos de las precedentes excepciones, el ingreso sólo podrá decidirse luego de un concurso. Si el cargo de ingreso no requiriese ningún conocimiento especial, manual o intelectual, podrá recurrirse al sorteo.

En ambos casos -concurso o sorteo- el llamado dará igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos y será controlado por un Tribunal de las características indicadas en el artículo 6º.

Cualquier designación o contratación que se realice al margen de estos dos únicos procedimientos (concurso o sorteo) origina para quien la votó responsabilidad penal, que se castigará con prisión de dos a seis meses, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y políticas que pudiesen corresponder.

Art. 8º. - (Fuentes de trabajo). La Oficina de Planeamiento y Presupuesto formará una Comisión Sectorial (Art. 230 párrafo 4º de la Constitución) con el cometido específico de procurar acuerdos para la creación de fuentes de trabajo que permitan cumplir la prohibición de nombramientos (Art. 7º) y, eventualmente, promover otras supresiones de vacantes.

La Defensoría de Usuarios y Consumidores podrá asistir a las reuniones de esta Comisión Sectorial o hacerse representar en ella.

Art. 9º. - (Agilitación de informes). - La intervención preventiva del Tribunal de Cuentas -o de los Contadores o funcionarios que hagan sus veces- en materia de gastos y pagos y en todo lo relativo a la gestión financiera de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (Art. 211 apartados B y E de la Constitución), deberá producirse en cada caso en un término no mayor de cuatro días contados desde aquel en que se solicitó dicha intervención. Si vencido ese cuarto día no hubiese pronunciamiento, el solicitante deberá interpretar que recibió opinión aprobatoria para el gasto, pago o gestión.

Art. 10. - (Régimen de contrataciones). Ningún procedimiento para contrataciones que realicen los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, podrá tener una duración mayor de 60 días contados desde la decisión de contratar hasta el momento de la contratación. Quedan exclusivamente exceptuados:

a) los casos en que la superación de ese término sobreviene como consecuencia de recursos interpuestos por los interesados, cuando la prudencia aconseja -a juicio del organismo público respectivo- resolver previamente las reclamaciones;

b) las licitaciones que incluyan llamados específicos a empresas no nacionales, que se regirán por las reglas actualmente vigentes.

El plazo indicado en el inciso primero de este artículo se dividirá en tres partes iguales: a) trámites de llamado; b) trámites de instrucción; y c) trámites de decisión.

Dentro del término de 30 días contados desde la promulgación de esta ley el Poder Ejecutivo, a iniciativa del Tribunal de Cuentas, remitirá al Poder Legislativo las modificaciones a la Ley de Contabilidad y Administración Financiera que permitan el cumplimiento efectivo y ágil de los objetivos expresados en el Art. 1º y, particularmente en el Art. 4º y en el presente.

Art. 11. - (Desconcentración territorialmente). - En los servicios estatales (centralizados o descentralizados) se procurará que los funcionarios jefes, encargados o similares, de ciudades o localidades del Interior del país, puedan adoptar decisiones operativas, sin necesidad de remisión del asunto a decisión del órgano jerarca.

A tales efectos, el Poder Ejecutivo o los Ministerios en su caso, procederán a asignar tareas o a dictar las resoluciones delegatorias pertinentes (Constitución, Arts. 168 nal. 24 y 181 nal. 9). Los Directorios o Directores Generales de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, asignarán tareas para el cumplimiento razonable del objetivo indicado en este artículo, desconcentrando tareas territorialmente en todo lo que sea compatible con el primer párrafo del Art. 185 de la Constitución.

Art. 12. - (Coordinación sistemática de grupos de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados). - Créase una Comisión presidida por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto e integrada por un representante de cada Ente Autónomo y Servicio Descentralizado, con el objeto de elaborar un acuerdo que sistematice la formación de grupos de dichos organismos que, por la naturaleza de sus actividades, permita la utilización de servicios comunes o la complementación de actividades, procurando mejorar el rendimiento y producción y el abaratamiento de costos.

Los acuerdos que se formalicen, se aplicarán en la medida en que no violen los principios de autonomía que resultan de la Constitución y las leyes que rigen a cada uno de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Art. 13. - (Defensoría de Usuarios y Consumidores). - Encomiéndase a la Suprema Corte de Justicia (Art. 239 numeral 8 de la Constitución) la organización de una Defensoría de Usuarios y Consumidores, a cargo de un Director quien, además de las atribuciones ya señaladas en esta ley, podrá publicitar profusamente la opinión que le merecen las actuaciones y gestión de los organismos industriales y comerciales, su parecer sobre los efectos que ellas producen sobre consumidores y usuarios, así como las correcciones que a su leal saber y entender, deben ser realizadas por las empresas públicas.

El Director de la Defensoría de Usuarios y Consumidores actuará con la más amplia autonomía funcional y tendrá la misma remuneración, incompatibilidades, duración en el cargo, inelegibilidades y prohibiciones que los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

El Director de la Defensoría de Usuarios y Consumidores, será elegido por tres quintos del total de componentes de la Asamblea General, de una terna que, de común acuerdo, propondrán los siguientes organismos constitucionales: Suprema

Corte de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas y Corte Electoral.

La persona electa deberá tener condiciones de tal excelencia personal y técnica como para merecer un altísimo respaldo nacional.

El Poder Ejecutivo acordará con el Director de la Defensoría de Usuarios y Consumidores, el respectivo apoyo locativo, material y humano. A tal efecto se tendrán particularmente en cuenta los recursos humanos ya existentes en las Defensorías de Oficio.

Art. 14. - (Estados financieros). Interprétase que la expresión "estados que reflejen su vida financiera", utilizada en el Art. 191 de la Constitución implica que de dichos estados resulten explicados, de modo veraz y entendible, los servicios prestados y bienes producidos, los ingresos y egresos y las razones que determinan los precios o tarifas que se cobran.

Sobre tales bases, el Tribunal de Cuentas regulará el punto en una ordenanza de Contabilidad (Art. 211 ap. "F" de la Constitución).

Al analizar la visación de los estados financieros, el Tribunal de Cuentas formulará una apreciación sobre el grado de eficiencia habido en el ejercicio, en función de criterios técnicos, que fijará también en una ordenanza de Contabilidad, que atenderá las particularidades de cada empresa o grupos de empresas públicas (Art. 12).

Art. 15. - (Exclusión de Servicios Docentes). Quedan fuera de las previsiones de la presente ley los organismos de enseñanza, que se rigen por normas especiales.

Montevideo, 27 de junio de 1991.

Mariano Arana, José Germán Araújo, Danilo Astori, Hugo Batalla, Leopoldo Bruera, Carlos Cassina, Reinaldo Gargano, José Korzeniak, Walter Olazábal, Alberto Zumarán. Senadores".

7) EMPRESAS PUBLICAS

SEÑOR PRESIDENTE. - En consideración el artículo 5º del proyecto, Capítulo II, que ahora pasa a ser 6º.

(El artículo cuya lectura se resolvió suprimir es el siguiente:

"ARTICULO 5º. - Sustitúyese el artículo 3º de la Ley Nº 11.740, de 12 de noviembre de 1951, el que quedará redactado de la siguiente forma:

'ARTICULO 3º. - Son cometidos de PLUNA:

A)

1º) Explotar, directa o indirectamente, en este último caso con autorización del Poder Ejecutivo, las líneas aéreas de transporte de pasajeros, correo y carga que fueren aprobadas por el Poder Ejecutivo.

2º) Prestar, de igual forma, servicios terrestres y turísticos afines o complementarios a la actividad aero-comercial.

B) PLUNA tendrá los poderes jurídicos necesarios para el cumplimiento de sus cometidos y, en particular:

1º) Con la autorización del Poder Ejecutivo y en la forma que determine la reglamentación, podrá contratar con terceros la prestación de los servicios previstos en el literal A).

2º) Con la autorización del Poder Ejecutivo y en la forma que determine la reglamentación podrá asociarse con capitales privados a fin de prestar los servicios previstos en el literal A) (artículo 188, inciso 3 y 4 de la Constitución). En este caso, la asociación se hará a través de la participación en sociedades comerciales, con integración de PLUNA en la dirección y en el capital. A estos efectos, podrá aportar aquella parte de su patrimonio que fuere necesaria o conveniente'").

SEÑOR ASTORI. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ASTORI. - Señor Presidente: durante la discusión general del proyecto de ley que viene considerando el Cuerpo, planteamos una afirmación en general en el sentido de que existía una flagrante contradicción entre los fundamentos que ahora se esgrimen para criticar la gestión de las empresas públicas y las políticas que en el pasado habían contribuido decisivamente a perjudicarlas, en buena medida, deliberadamente. Esto motivó algunos comentarios, preguntas y, por consiguiente, respuestas.

En ese sentido, recuerdo una intervención que, por vía de una interrupción, realizó el señor miembro informante, en el sentido de si esa política de desmantelamiento, de perjuicio hacia algunas empresas públicas había tenido lugar durante la Administración anterior, a lo que respondimos que en la mayoría de los casos ella venía de mucho tiempo atrás.

Ahora bien, considerando en particular la situación de cada empresa pública involucrada en este proyecto de ley, como ser PLUNA, ANTEL, UTE e ILPE, tenemos la oportunidad de fundamentar aquella afirmación general en base a datos concretos, lo que no pudimos hacer en nuestra exposición general, debido al escaso tiempo de que disponíamos. Cabe señalar que PLUNA es un ejemplo típico, una ilustración absolutamente acabada de esta afirmación. Quizá podríamos retroceder aún más en el tiempo, de lo que puedo hacerlo en una intervención que necesariamente será breve, pero opto por comenzar el análisis en el período de la dictadura militar.

La intervención militar del Ente contaba, para el funcionamiento de la empresa, con cuatro aeronaves "Vickers Spycount". Esa intervención compró en 1978 -más allá de la disponibilidad de cuatro naves de tipo "Vickers Spycount"- dos aeronaves "Boeing 727" que costaron a la empresa más de U$S 7:000.000 y arrendó, casi simultáneamente, otra nave del mismo tipo, al tiempo que caían en desuso las naves "Vickers" de que hablábamos recién.

Muy poco tiempo después, en una operación que podríamos calificar de asombrosa, vendió los dos "Boeing 727" que habían costado U$S 7:000.000 en U$S 4:000.000. La diferencia, que por supuesto perjudicó notoriamente a la empresa pública en su gestión económica y financiera, se mantiene hasta hoy con sus consecuencias negativas.

Luego de eso se compraron tres naves "Boeing 737" sin uso, por más de U$S 48:000.000, financiados con endeudamiento con el exterior, cuya carga fue soportada por PLUNA que hasta hoy sufre los efectos perjudiciales.

En 1981, antes de la compra de las naves "Boeing 737", se había arrendado a Aerolíneas Argentinas una nave "Boeing 707" -la más grande de todas- cuya tasa de productividad, en el momento de la compra, había sido largamente sobrepasada -era una nave que ya había superado su vida útil en términos económicos- a efectos de iniciar una línea a Madrid.

Quiero señalar -para terminar esta breve introducción sobre el impacto del gobierno militar en PLUNA- que con el costo que debió pagarse por el arrendamiento de la nave "Boeing 707", se hubiera podido abonar tres veces el valor del avión hasta el año 1988, fecha en que terminó por adquirirlo.

Estos son sólo algunos ejemplos de cómo se administra en forma ruinosa una empresa pública. He elegido estos tres pequeños ejemplos porque el costo y las derivaciones económicas de estas operaciones se han prolongado durante todo el tiempo posterior, llegando hasta nuestros días.

Pasemos ahora a analizar la primera administración democrática de PLUNA, que se desarrolló en el período de Gobierno precedente. Quiero señalar que esa administración anterior puede ser separada en dos etapas, cada una de las cuales tiene significado propio, útiles para la consideración de este proyecto de ley y de las propuestas diferentes a las que él contiene.

El primer Directorio de PLUNA durante la precedente etapa de Gobierno democrático se dedicó, básicamente, a tareas de equilibrio financiero de la institución. Además, fue explícita y profusamente manifestado a través de los medios de prensa, incluso por voceros del Gobierno, que esta política de saneamiento de la empresa se hacía con el fin de privatizarla. No voy a discutir este objetivo. El Gobierno estaba en su derecho de plantearlo; discrepo con él, pero me interesan los resultados de esa administración. Sin introducir ningún cambio relevante en la gestión ni en la administración de la empresa, ese Directorio la saneó financieramente y logró los siguientes resultados a partir de una empresa que ya había tenido que soportar los negocios ruinosos que mencionábamos.

En el período que va de 1983 a 1984 -los dos años precedentes a la administración democrática- el déficit de PLUNA había alcanzado su máxima expresión histórica. En 1985, a pocos meses del comienzo de la nueva administración, el déficit se redujo a U$S 350.000 y cerró el ejercicio 1986 -el siguiente- con un superávit de U$S 2:500.000. Reitero: eso sucedió en una empresa que había tenido que soportar los negocios ruinosos que señalé al principio de mi intervención. ¿Qué significado tiene esto? Más allá de la labor positiva de equilibrio financiero que realizó el nuevo Directorio, a mi juicio, tiene el significado de que -aun sin cambios sustantivos como los que nosotros creemos que se pueden hacer en PLUNA- ella tenía potencialidad de ser empresa rentable. Bastaba con muy pocas medidas de equilibrio financiero para pasar de un déficit abrumador -en 1983 y 1984- a un superávit nada despreciable de U$S 2:500.000, como el que se registró en 1986. Quiero adelantar que desde 1986 a la fecha, PLUNA tuvo siempre superávit, incluidos los últimos resultados, que son de 1990. Siempre tuvo resultados superavitarios desde 1986 -reitero- sin cambios profundos y sólo con medidas de sentido común en el manejo financiero de la institución.

Naturalmente, también hubo en el período anterior una segunda etapa en la que se produjeron cambios de personas en la Dirección del Ente. Este período también arroja un resultado, a nuestro juicio, aleccionante sobre el papel, la potencialidad y la administración de la institución. En esa segunda etapa -cuyos resultados fueron muy negativos, aun sin llegar al déficit- se generaron gastos enormemente desproporcionados respecto a la situación de la institución. Se hicieron malos negocios, como el arrendamiento de otra nave "Boeing 707", contra la opinión de calificados técnicos del propio organismo. Incluso se pagaron algunas remuneraciones extremadamente altas a ciertos funcionarios ejecutivos. Se incurrió, como decíamos recién, en gastos desproporcionados, algunos de los cuales fueron mencionados por el actual Directorio de PLUNA cuando compareció ante la Comisión de Constitución y Legislación integrada. Me refiero al Directorio encabezado por el señor Neme, quien nos habló -como consta en la versión taquigráfica- de gastos en una cantidad descomunal por concepto de pasajes.

Deseo agregar que, al menos hasta el año pasado y con la última información disponible que tenemos al respecto, PLUNA es acreedora del Estado uruguayo, por concepto de pasajes, por un volumen que supera los U$S 3:000.000. Estos pasajes son utilizados por el Estado en diversas misiones al exterior que, a su vez, tienen distinta naturaleza. Pero esto también afecta la situación económico-financiera de la institución, porque PLUNA es acreedora de esa suma -forma parte de su activo- y la afecta financieramente, como es obvio, en un sentido muy negativo.

Creemos que PLUNA ha demostrado, con pocas medidas -y no de fondo- que es una empresa potencialmente rentable.

Asimismo, ha probado cómo administraciones irresponsables y ruinosas no tomaron las medidas de transformación interna que necesariamente requería la institución y prefirieron otras absolutamente distorsionantes para su equilibrio económico financiero. Y esos son testimonios de lo que se debe y de lo que no se debe hacer con una empresa pública. Además, prueban la veracidad de aquella afirmación que realizábamos durante el transcurso de la discusión general del proyecto.

Sobre la base de esta breve introducción con datos del pasado -de un pasado relativamente remoto pero absolutamente reciente- podemos afirmar que creemos que PLUNA necesita cambios de fondo, tanto en su administración como en materia de política aeronáutica. Entendemos que hay una propuesta diferente, a llevar adelante en esta materia, de la que se propone en el proyecto de ley y, particularmente, de la que figura en el último párrafo del artículo 5º que es, a su vez, el último del artículo 3º de la ley de 12 de noviembre de 1951 que ahora, por esta vía, se plantea modificar. Allí se dice: "Con la autorización del Poder Ejecutivo y en la forma que determine la reglamentación, podrá asociarse" -PLUNA, obviamente- "con capitales privados, a fin de prestar los servicios previstos en el literal a)", etcétera. "En este caso la asociación se hará a través de la participación en sociedades comerciales con integración de PLUNA en la dirección y en el capital. A estos efectos podrá aportar aquella parte de su patrimonio que fuere necesaria o conveniente".

Creemos, señor Presidente, que esta no es la mejor solución para PLUNA. Para nosotros, la mejor solución es otra y debe tener mucho mayor flexibilidad que la que se propone en esta disposición modificativa de la ley Nº 11.740 de 12 de noviembre de 1951. Esta es una propuesta de inflexibilidad; consiste, de alguna manera, en atar a PLUNA a una institución que no sabemos cuál va a ser y en la que ingresaría y participaría en su dirección y con su capital, para desde allí encarar diversas actividades.

Al respecto, queremos plantear sintéticamente el camino alternativo, de que es posible para PLUNA, con toda la potencialidad de rentabilidad que tiene, encarar acuerdos, asociaciones y diversos tipos de convenios -que técnicamente pueden ser definidos con mucha precisión- con diversas organizaciones del exterior -no con una- que participan de esta actividad comercial en el mundo y que le podrían generar, como empresa de bandera nacional, mucho mayor beneficio en el aprovechamiento de esa potencialidad productiva.

Naturalmente, esto exigiría, como punto de partida, definir una política de aeronáutica nacional y, en particular, determinar qué quiere hacer el Gobierno con PLUNA, cuál es el papel que le va a encomendar, para luego encarar muy diversas actividades específicas que le pueden permitir diversificar sus actividades; entre otras, cito a título de ejemplo las de transporte de carga, correo, "free-shop", "entreport" y las de servicios a terceros, como los que se prestan en los aeropuertos, particularmente en el de Carrasco.

Pero más allá de todo esto, que a todas luces permitiría mejorar y diversificar la actividad de PLUNA, consideramos que el capital mayor que tiene esta empresa no se mide en aviones, ni en valor o calidad de las naves, ni en infraestructura material, sino en la bandera nacional. En la Comisión de Constitución y Legislación integrada se discutió muchísimo el tema de la famosa quinta libertad, es decir, la quinta de las cinco libertades que en materia aeronáutica se definieron en la ciudad de Chicago en 1944, cuando se celebró la Conferencia del Transporte Aéreo Internacional.

Ahora bien: como empresa de bandera nacional, PLUNA tiene en sus manos esa quinta libertad que consiste en el derecho de un Estado a tomar pasajeros, carga y correo de otro y transportarlos a un tercero, y jugar con la reciprocidad de ese capital de negociación planteando una diversidad de acuerdos con otras organizaciones que en materia de aeronáutica, desde el exterior y con mayor potencial, puedan dejar, desde este punto de vista, sólo beneficios. ¿Por qué atarse a una sola perspectiva? ¿Por qué no plantearse, por ejemplo, una posibilidad concreta como la siguiente, que naturalmente formulo a título de ilustración? PLUNA hace un acuerdo con una compañía del exterior para abrir una línea a Estados Unidos. La compañía del exterior pone todo el equipo técnico, empezando por la nave; asimismo, aporta la tecnología y los bienes de capital. Por su parte, PLUNA aporta la quinta libertad que vale mucho; es una especie de llave en materia de producción aeronáutica.

Con ese poder que da el poseer esta quinta libertad y la reciprocidad con que tiene que ser contestada en todas partes del mundo, estamos seguros de que PLUNA puede hacer muchos acuerdos de este tipo con capital del exterior, y beneficiándose de su tecnología, abrir nuevas líneas de producción, complementarlas con esos servicios -valga la redundancia- también complementarios que mencioné hace algunos minutos y aprovechar, en términos económicos, la alta potencialidad de rentabilidad que tiene.

Finalizo, señor Presidente, señalando que en el espíritu fundamental de nuestra propuesta no debe encontrarse una negativa -en este ámbito particular que es la empresa nacional de aeronavegación- a realizar acuerdos con capitales del exterior que nos beneficien tecnológica y económicamente. Nuestra discrepancia radica en el no aprovechamiento de la amplia posibilidad que ese capital de PLUNA permite. Pensamos que sería mucho mejor para PLUNA disponer de la flexibilidad que consiste en hacer acuerdos específicos para producciones también específicas. Estamos seguros de que esa institución podría encontrar, sin duda, muchos interlocutores para realizar esta actividad.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador Korzeniak.

SEÑOR KORZENIAK. - Señor Presidente: como es notorio, el Capítulo II que estamos considerando introduce una

serie de modificaciones a lo que podría llamarse la Ley Orgánica de PLUNA. Creo que se podría señalar, entre las básicas, en primer lugar la referencia específica a la explotación directa o indirecta de las líneas aéreas de transporte de pasajeros, correo y carga.

El agregado con respecto a la ley vigente consiste en hablar de "indirectamente". Si bien aquí está previsto el tema de las concesiones, se hace una referencia muy enfática a cosas concretas y, sobre todo a cometidos. Ese es el reclamo que formulábamos en la sesión del día de ayer, es decir, si no se aprobaba este inciso que aparece en la nueva redacción del artículo 3º, de todos modos se aplicaría, porque ya se hizo lo propio con el artículo 1º, que es el que permite dar concesiones de los servicios públicos, sin ninguna clase de limitaciones. Esto está demostrando -al parecer, de una manera bastante clara- que estas disposiciones especiales, salvo en cuanto limiten a las otras -pero aquí no hace más que repetirlas- son aquellas que, en última instancia, debieron utilizarse por quienes son partidarios de las privatizaciones y no esos capítulos abstractos.

La segunda modificación fundamental que refiere a la Ley Orgánica vigente se encuentra en el literal B) que en su numeral 1º) dice que PLUNA "podrá contratar con terceros la prestación de los servicios previstos en el literal A)" que son precisamente el transporte de pasajeros, correos y carga. Como puede apreciarse está reiterando la previsión ya hecha en el Capítulo inicial cuando en el artículo 2º hablaba de la contratación de la gestión entregándola a terceros.

Finalmente, en el numeral 2º) de este literal B) se establece, a modo de innovación, la posibilidad de que con autorización del Poder Ejecutivo se utilicen los incisos tercero y cuarto del artículo 188 de la Constitución. Quiere decir que con este criterio PLUNA se convertiría en una sociedad de economía mixta en la que el Estado sea el que invierte en una empresa privada y no los particulares los que intervengan en un Ente Autónomo u organismo estatal.

Quiero señalar que tanto en este proyecto como en la Ley de Funcionarios Públicos que hace unos meses fuera aprobada en este Parlamento, con nuestro voto contrario, se produce una situación bastante paradojal.

En la mencionada ley y en este proyecto que estamos considerando existe, en varios de sus artículos, una gran desconfianza en la eficacia y hasta en la buena administración que puedan desarrollar quienes dirigen las empresas públicas. Esto está clarísimo. Al respecto, el artículo que hemos estudiado hace unos instantes es bastante preciso. Se trata de poner vallas, obstáculos, frenos o carriles muy específicos ante lo que puedan hacer los Directorios de las empresas públicas. Además, se trata de Directores que han sido designados por los sectores políticos. Si bien no hay una yuxtaposición exacta, esta paradoja está demostrando que algo funciona mal. Es decir que se nombran Directorios y simultáneamente se aprueban leyes como forma de poner un freno a lo que puedan hacer esos Directores. Pero esta paradoja se reitera en algo a lo que me voy a referir inmediatamente.

El Gobierno, el Poder Ejecutivo, la Administración Central -particularmente, la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto- le pide un informe a una consultora -de nombre AVMARK- muy famosa y especializada en materia de aeronavegación. Es así que ésta elabora un extensísimo informe sobre PLUNA y lo entrega en diciembre de 1990. Tengo en mi poder todo el texto que consta de unas 144 páginas. No queda ningún punto por estudiar en este organismo y allí se incluye un capítulo con conclusiones y consejos. Cabe presumir que no se trata de una consultora dogmáticamente partidaria de los servicios estatales ni de las privatizaciones; debe tratarse de gente que tiene conocimientos de aeronavegación y de ahí que pueden brindar estos resultados. Sin perjuicio del informe, esta consultora plantea la posibilidad de que algún día se privatice PLUNA, es decir que sus servicios puedan ser entregados a los particulares o que se autorice a que se formen empresas mixtas en la que ésta participa. También señala que hacer eso sin un período -que esta consultora sitúa en no menos de dos o tres años- de recuperación de PLUNA como organismo autónomo sería un disparate y eso lo dice con una claridad meridiana.

Voy a leer algunos párrafos de este informe, pues a mi juicio allí se vierten conceptos interesantes. Después de señalar una cantidad de defectos -que nosotros admitimos- que tienen el Estado y las empresas públicas -de ahí que propongamos la reforma por dentro, como acaban de señalar varios señores senadores y así esta proyectado en el texto que ya obra en poder de la Mesa- esta consultora expresa: "Solamente una aerolínea nacional puede asegurar la prestación contínua de servicios aéreos, particularmente si el país es pequeño y se halla en los confines de las rutas internacionales. Las aerolíneas extranjeras seguirán ofreciendo servicios solamente mientras ello convenga a sus intereses. Los planes de desarrollo para el futuro de Uruguay pueden verse amenazados si no se asegura la prestación de un servicio aéreo internacional".

También dice este informe, adelantando un concepto que yo explicaba, que sólo luego de una reestructura podrían encararse formas de economía mixta o de explotación privada. "Algunos gobiernos han optado directamente por la tercera alternativa" -es decir por la privatización- "antes de llevar a cabo las dos primeras. Entre éstos, en el caso de Air Guinea no se encontró a nadie que aceptara hacerse cargo de la aerolínea. Más recientemente, el gobierno de Panamá no logró sacar adelante la licitación por su aerolínea. Hay una excepción evidente" -dice el informe- "la compra por parte de Iberia de la deficitaria compañía Aerolíneas Argentinas, que sólo se logró porque el precio pagado no superó el valor de las aeronaves de la compañía. Los activos netos de PLUNA son insignificantes; su infraestructura requiere una significativa capitalización. En tales circunstancias, los terceros requerirían un subsidio para continuar con las operaciones de PLUNA".

La paradoja está en que es el Gobierno el que pide esta consultoría.

Naturalmente, cuando los técnicos emiten su opinión, los jerarcas no están obligados a seguirla; nos estamos refiriendo a la naturaleza de los dictámenes o informes, tal como aquí se expresa. Pero, por lo menos, tendrían que indicarse los fundamentos para que se hayan apartado tanto de un informe fundamentado, como aparenta ser éste, que proviene de gente muy conocedora de la materia.

En la página 138 de este informe se expresa lo siguiente: "El punto esencial de la reestructura es separar a PLUNA de la estructura del gobierno" -se refiere al Gobierno Central- "aun cuando siga siendo de propiedad del mismo. PLUNA debe tener libertad para operar como empresa comercial, dado que está operando en un medio internacional intensamente competitivo, donde la capacitación profesional y las decisiones rápidas son esenciales para la supervivencia". Adviértase qué distinto al presente proyecto de ley, ya que no sólo en este Capítulo, sino en todos deja cada una de las decisiones de PLUNA a criterio del Poder Ejecutivo, en el cual puede haber gente capacitada técnicamente, pero no debemos olvidar que es un órgano político por excelencia.

Más adelante, se expresa: "La profesionalización de las gerencias y otros empleados calificados es también una tarea formidable, que requiere un perfeccionamiento de la capacitación y procedimientos que permitan que PLUNA sea administrada según los procedimientos y prácticas habituales en la administración de las aerolíneas modernas".

En el proyecto que hace unos instantes nos informó la Secretaría que había presentado el señor senador Zumarán, los representantes del Nuevo Espacio y del Frente Amplio, se desarrolla específicamente lo que ha dado en llamarse la profesionalización en materia de funcionarios.

El informe continúa diciendo: "Finalmente, y quizás esto sea lo más importante, es necesario seleccionar empleados calificados para las tareas, y motivarlos mediante una combinación de recompensas y sanciones disciplinarias. Obviamente reconocemos que esto debe ser realizado dentro del marco de la legislación social aplicable a todos los empleados del Uruguay, pero los salarios de subsistencia con los que actualmente son remunerados los empleados públicos deben ser abandonados por PLUNA tan pronto como sea posible".

Creo que es un informe muy importante y que tiene mucho sentido común. Si se me dijera que aquí hay ideología, confieso que no podría descartarlo a priori, porque no conozco a las personas que lo elaboraron. No obstante, insisto en que, a mi juicio, se puede advertir la buena intención con la que están procurando señalar qué es lo que hay que hacer con PLUNA. No advierto ningún preconcepto.

En la página 141 se manifiesta: "La aerolínea en su totalidad está tan mal organizada y administrada que llegará a un colapso en unos pocos años si no se cuenta con un continuo aporte de fondos del Gobierno. Los convenios para actuar en forma mixta podrían entonces ser considerados como un pequeño apéndice de la tarea primordial de la reorganización, pero sólo deben ser aceptados si existen garantías de una significativa rentabilidad y de que PLUNA no quedará expuesta a riesgos que no podrá respaldar". A continuación, quisiera dar lectura a un párrafo que me ha convencido de que estas personas están muy informadas. Dice así: "Muchos de los empleados de PLUNA piensan en el futuro de la aerolínea y en sus propias carreras solamente en términos de una mejora de los equipos y de una expansión de las rutas. Posiblemente, la expansión de las rutas pueda en última instancia ser lograda en colaboración con otra aerolínea de importancia, pero tal convenio sólo debe ser negociado por gerentes profesionales y con gran experiencia". Esto lo señalaba hace unos instantes el señor senador Astori.

En la página 143, refiriéndose a la privatización, se indica: "Como ya indicamos anteriormente, la privatización sin una reestructura previa no es una alternativa viable. Aun si se recibiera una oferta, es probable que la misma sólo resulte ser en realidad una cesión de PLUNA. No es posible que la compañía sea tomada a su cargo por un tercero y que de inmediato se convierta en una empresa rentable. Tampoco consideramos que el inventario de activos actual de PLUNA pueda tener mucho atractivo. Puede haber intereses que ofrezcan sacarle al Gobierno la empresa de sus manos. Pero es poco probable que estos den los pasos necesarios para convertir a PLUNA en una aerolínea moderna y quizás se limiten a operar algunas rutas mientras ello convenga a sus intereses. Más aún, los convenios escritos con tales empresas privadas sólo serían vinculantes en tanto las mismas permanecieran en actividad".

He leído algunos conceptos básicos de un informe que, a mi juicio, tiene un alto índice de razonabilidad. Me pregunto por qué estos datos no han sido tenidos en cuenta y por qué motivo no se explicaron al Parlamento. ¿Por qué se dejaron de lado?

Finalmente, señor Presidente, voy a hacer referencia a un aspecto jurídico acerca del cual sé que hay opiniones discrepantes.

En el tercer y cuarto parágrafo del artículo 188 de la Constitución se señala que las sociedades de economía mixta en las que el Estado es el que invierte en empresas privadas -no se trata de los particulares invirtiendo en el Estado- requieren un convenio específico y una ley que lo apruebe. Pienso que esta es la interpretación que surge de la letra del artículo, aunque no vacilo en reconocer que pudo haber sido redactado mucho mejor.

Muchas gracias.

SEÑOR ZUMARAN. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ZUMARAN. - Señor Presidente: entre los distintos temas que se plantean en este proyecto de ley, considero

que el relativo a PLUNA es uno de los que más me han hecho vacilar. Quiero explicar los motivos de ello.

Debo confesar que a PLUNA, tal como está, no le veo futuro alguno. Suscribo totalmente ciertas expresiones contenidas en el informe que leyó el señor senador Korzeniak. En materia de compañías de aviación, hay un mercado o estándar internacional, por ejemplo, de retribuciones, y los pobres funcionarios uruguayos que trabajan en PLUNA están a quilómetros de distancia de lo que gana cualquier otra persona que desarrolla tareas similares en otras empresas.

Además, considero que PLUNA necesita inversiones. Tiene razón el señor senador Astori cuando relata el desquicio de que fue objeto esta compañía, sobre todo, en el período militar. Concretamente, me estoy refiriendo a las operaciones de compra que originaron su descapitalización. Evidentemente, esto no ocurrió por una mala gestión de PLUNA, sino que se debió a los negocios que se le obligaron a hacer. Lo cierto es que precisa una capitalización.

Pienso que dentro de las prioridades que tiene el Estado uruguayo, no colocaría como inversión primordial la compra de nuevas y modernas naves cuando es más necesario la construcción de hospitales, la realización de obras de saneamiento, etcétera.

Considero que dentro del reducido universo de las empresas públicas uruguayas, PLUNA es una de las que más requiere la asociación con capitales privados. Entonces, recibiría con beneplácito una ley que apunte en ese sentido. Por ese motivo es que vacilé ante este proyecto de ley.

Observo que en la formulación que se nos propone, faltan algunos elementos que, a mi juicio, son decisivos. Pienso que el hecho de que nuestro país cuente con una compañía aérea nacional constituye una de las pocas posibilidades que el Uruguay tiene de mostrar su bandera por el mundo. A través de este proyecto de ley, ¿a quién se le va a entregar nuestra bandera? ¿Bajo qué condiciones y con qué características?

Teniendo en cuenta que la compañía PLUNA lleva la bandera nacional, la moneda que nuestro país tiene es la quinta libertad. En ese sentido, ¿quién y cómo va a negociar esto? En este proyecto no se dice nada al respecto.

Soy poco entendido en este tema porque considero que mis conocimientos están ajenos a esa especialización, pero sin embargo, a través del estudio en las distintas Comisiones en las que he actuado puedo decir que en materia de tráfico aéreo se podrían distinguir cuatro clases de líneas. En ese sentido, llegué a la conclusión de que existen algunas líneas altamente rentables como por ejemplo la del puente aéreo con Buenos Aires. Repito, esta debe ser una de las que más beneficios genera a nivel mundial. Asimismo, también existen algunas líneas que PLUNA no ha aprovechado y que son los vuelos internos, es decir, los que TAMU lleva a cabo dentro de nuestro país. Creo que esta es una situación que algún día deberemos analizar y no digo revisar.

Por otro lado, están las líneas regionales que, a mi juicio, deberían merecer una mayor atención de nuestro país, y que no figuran en el proyecto de ley. No digo esto con afán integracionista -que, por supuesto, también existe- sino porque expertos en la materia expresan que existe una gran tendencia de las líneas internacionales de realizar vuelos hacia lugares donde el tráfico aéreo es muy intenso. En el caso de América Latina, estas líneas, prácticamente sólo se concentran en la ciudad de Río de Janeiro. En ese sentido, países mucho más importantes que el nuestro, como por ejemplo Argentina que cuenta con una población diez veces mayor, están teniendo dificultades para retener frecuencias que lleguen a sus aeropuertos. Por supuesto, el problema se agrava en Asunción y en Montevideo. Según las estadísticas, cada vez hay menos líneas y frecuencias que llegan a nuestra ciudad.

Por lo tanto, si se mantiene esta tendencia, el Uruguay podría llegar a quedar aislado del resto del mundo. Entonces, con más razón, el cometido principal de nuestra compañía aérea sería comunicarnos con los grandes centros mundiales. Repito que en América Latina el gran centro sería la ciudad de Río de Janeiro.

Esto es algo que a una empresa particular le podrá convenir o no, pero es necesario negociarlo.

En principio, soy partidario de que PLUNA cambie su naturaleza de empresa estatal y realice convenios con otras compañías e incorpore capitales de otras empresas, porque me parece que es la base para que pueda sobrevivir.

SEÑOR ASTORI. - ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR ZUMARAN. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR ASTORI. - Coincido con el diagnóstico de la necesidad de capitalización de PLUNA, porque creo que es el caso más típico entre las empresas públicas del Uruguay. También estoy de acuerdo con que ese capital provenga de afuera, porque me parece que los recursos disponibles en el Uruguay deben ser asignados a otros fines. Más adelante discutiremos este tema cuando consideremos, por ejemplo, el caso de ANTEL.

A nuestro juicio, convendría centrar la discusión de la estrategia de capitalización de PLUNA porque, repito, estamos de acuerdo con su necesidad.

Consideramos que por lo menos existen dos grandes posibilidades: que la capitalización tenga una sola fuente, formando una sola empresa o, por el contrario, que tenga diversas fuentes. Existe un elemento fundamental para decidirnos por una u otra opción que es con lo que contamos para negociar. Ello incrementa su potencialidad generadora de valor cuando se opta por la estrategia de la flexibilidad, o sea, haciendo

muchos acuerdos con varias firmas para poder trabajar mejor. En esta rama se producen servicios aéreos que, a su vez, tienen líneas y servicios conexos que son transporte de cargas, de correo, atención a terceros en los aeropuertos, etcétera.

Repito que es a todas luces más conveniente elegir la estrategia de la flexibilidad. Las dos posibilidades son de capitalización y, seguramente, cuando hagamos un acuerdo para explotar una línea con una firma que ponga el equipo técnico, estaremos capitalizando a PLUNA. En ese sentido, nuestra compañía aérea cuenta con un capital que le permite realizar esa clase de negocios y que, tal como lo dijo el señor senador Zumarán, es la quinta libertad.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Zumarán.

SEÑOR ZUMARAN. - Agradezco al señor senador Astori su intervención y digo, además, que es probable que él tenga razón, que la mejor forma de capitalizar sea la de la flexibilidad. Sin embargo, no he estudiado el tema y, por lo tanto, no tengo opinión al respecto. Estoy dispuesto a admitirlo, pero repito, no me puedo pronunciar en este momento sobre cuál es la mejor manera. Sin perjuicio de ello coincido con el señor senador en que PLUNA debe capitalizarse y que, a la vez, el Estado uruguayo no está en condiciones de hacerlo porque tiene otras prioridades a promover.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR ZUMARAN. - Con mucho gusto.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Sin perjuicio de que probablemente luego haga uso de la palabra de una forma más articulada, hay algunos aspectos a los que me quiero referir ahora.

Cuando se piensa que el Uruguay tiene un gran caudal por concepto de reciprocidades inexplotadas y, por lo tanto, se cree que la bandera de PLUNA es en sí un capital de enorme importancia, hay que tener presente que dichas reciprocidades no son automáticas en esta materia y que, además, la llamada quinta libertad se negocia. La experiencia que ha tenido nuestro país -debe considerarse, también, que este es un tema no negociado por las compañías aéreas, sino por los países- en los últimos 20 años al tratar de negociar esa quinta libertad, haciendo inclusive algunos tímidos intentos de asociación, ha sido más bien negativa.

El tan mentado capital de la quinta libertad existe, efectivamente, pero es bastante relativo. Uruguay no ha conseguido, por ejemplo, no sólo durante esta Administración, sino también en la anterior, negociar con Estados Unidos un ingreso comercialmente viable a Miami y a Nueva York. Esto nos lleva a que, precisamente, para poder incurrir en ese tipo de negociaciones, en las que se ha probado, como dije, que el país no tiene la fuerza suficiente como para sacar buenos frutos de ellas, exista una opción a considerar como lo es la posibilidad de buscar un socio que tire del otro lado mientras de éste nuestro país empuja.

Esta última apreciación me conduce a otro aspecto que quería mencionar en esta intervención y que tiene que ver con la flexibilidad a que hizo referencia el señor senador Astori, con la anuencia del señor senador Zumarán. Me comprenden en ello las generales de la ley, porque he tenido participación en la redacción de este proyecto de ley. Creo que si algo se puede decir de este Capítulo es, precisamente, que él da al tema la mayor flexibilidad, entre otras cosas, para encarar ese tipo de negociaciones que el país por sí solo, por lo menos hasta el día de hoy, no ha podido resolver con éxito, dejando de lado otro tema al que luego me referiré y que es el de que, además, existe la opción de todas las inversiones que es necesario hacer en el Ente.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador.

SEÑOR ZUMARAN. - Aguardo las palabras que pronunciará el señor miembro informante en relación con esa flexibilidad, ya que aún no visualizo este tema.

Si hubiera venido a esta Sala el Ministro del ramo, como concurrió a la Comisión respectiva en el período pasado -este fue un tema que no se presentó al Pleno del Cuerpo- hubiera sido preferible, pero ese es sólo un aspecto formal del asunto. Si ello hubiera ocurrido así, se podría haber planteado la situación de PLUNA; se pudo haber dicho, por ejemplo, que el Poder Ejecutivo necesita un aval del Senado para iniciar una negociación en la que está comprendida la mencionada empresa. En tren de suposiciones, quien habla hubiera votado afirmativamente por esa posible negociación pero de todos modos me hubiera gustado saber quiénes participarían, teniendo en cuenta que se trata de un asunto de una gran especialización técnica, en el que además existe toda una maraña de convenios internacionales y de reglamentaciones que sólo pocas personas conocen en el Uruguay y que son imprescindibles para acceder con éxito a dicha negociación.

Asimismo, si me hubieran dicho que el Estado uruguayo para poder negociar debía contratar a un experto internacional en materia de transacciones de aeronavegación, habría contestado que lo aceptaba con mucho gusto, porque nuestro país debe estar asesorado de la mejor manera posible para actuar en esta materia.

En cuanto a la solución encontrada, creo que se reitera la existencia de un corsé que tiene todo este proyecto de ley -lamento tener que insistir en esto; no es mi ánimo molestar a nadie y mucho menos al señor miembro informante de quien no tengo ninguna duda sobre sus condiciones intelectuales y de honestidad- ya que está basado exclusivamente en obtener una autorización de parte del Poder Legislativo, sin expresar para qué la quiere y cuál será su finalidad. En este aspecto llamo a la experiencia de los señores legisladores en el perío-

do pasado, cuando en un momento el Poder Ejecutivo se embarcó en una negociación expresando que ya todo estaba hecho y luego resultó que quedó en la nada. Inclusive, la pretendida compañía que podía estar en esas transacciones, perdió su interés.

De igual modo, si no me equivoco, PLUNA no puede realizar convenios con cualquier compañía, ya que está de por medio la bandera uruguaya y, en consecuencia, no se trata sólo de un problema de activos, sino que está en juego también el prestigio del país, su imagen exterior. La línea de navegación aérea nacional no debe servir sólo para que viajen los uruguayos, sino básicamente para que la gente venga, para que el extranjero pueda llegar fácilmente a gozar de nuestro turismo, para llevar a cabo relaciones comerciales, etcétera; eso es lo que queremos. Asimismo, deseamos que la empresa sea útil para que puedan salir cargas conteniendo exportaciones, ya que esa es una de nuestras más imperiosas necesidades y PLUNA, así como algunas compañías internacionales, no la pueden cumplir o no lo hacen con la frecuencia y rapidez que muchas veces se hace imprescindible, sobre todo cuando se habla de productos perecederos.

Todos estos elementos son los que quien habla habría contemplado, pero no ocurrió así. Debo reconocer que este es uno de los capítulos que me provocó más vacilaciones y, a no ser que el señor miembro informante me convenza -para lo que siempre estoy dispuesto- voy a votarlo negativamente.

SEÑOR CASSINA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR CASSINA. - Señor Presidente: me propongo ser muy breve entre otras cosas porque coincido en lo sustancial con lo que han expresado los señores senadores Astori, Korzeniak y Zumarán en relación con este capítulo y, además, porque sería un abuso que intentara reiterar conceptos que ya han sido expuestos con claridad.

Expreso sinceramente que no tengo, en lo que se refiere al tema de la empresa estatal de aeronavegación, el conocimiento que poseen los señores senadores preopinantes y los miembros de la Comisión que han estudiado este proyecto de ley. Sin perjuicio de ello, deseo sí señalar que esta área de la actividad estatal no es de las que necesariamente deban permanecer en el futuro en el dominio exclusivo del Estado. Sin embargo, creo que antes de considerar cualquier posibilidad que tienda a la capitalización de PLUNA, es preciso encarar la reorganización interna del servicio.

El señor senador Korzeniak hizo referencia a un informe del que leyó varias conclusiones. En una parte de ese informe se dice: "Las conclusiones que detallaremos en nuestro informe se basan en nuestros conocimientos sobre el sector de la aeronavegación en general y en algunos estudios realizados recientemente sobre aerolíneas específicas de los países en desarrollo. En todos estos estudios hemos encontrado pocas aerolíneas que estuvieran tan mal organizadas como PLUNA, y las pocas que hallamos correspondían a países con un nivel de desarrollo económico muchísimo más bajo que el del Uruguay". Lo que nos lleva necesariamente, señor Presidente, a que volvamos a plantear, antes que la discusión del problema de la propiedad de las empresas públicas, el problema de la gestión. PLUNA viene siendo muy mal gestionada desde hace mucho tiempo y ello continúa siendo así hasta el día de hoy. Resulta claro que la responsabilidad por lo ocurrido es política, porque aunque no lo dijera su Ley Orgánica -otras Cartas Orgánicas no lo dicen- parece obvio que debe ser dirigida por personas competentes en la materia. Repito lo que dije en otra oportunidad: no postulamos la tecnocracia, pero parece claro que una empresa estatal de aeronavegación tiene un cometido tan específico, que requiere que en su Dirección haya personas con la idoneidad necesaria como para encarar su gestión.

La Ley Orgánica de PLUNA, la Nº 11.740, del año 1951 -es decir que tiene 40 años, pero que prácticamente no ha sido cumplida- establece un mandato en su artículo 5º. El mismo dice: "PLUNA será dirigida y administrada por un Directorio compuesto por un Presidente y cuatro vocales con especiales conocimientos y capacidad para el cargo". ¿Cuántas veces ha ocurrido esto durante los 40 años de vigencia de esta ley?

Sin descartar los procedimientos que tienden a capitalizar a PLUNA a través del capital privado digo que para que el Ente opere con buenas aeronaves no es necesario comprarlas, porque actualmente se pueden arrendar y ello no requiere una inversión importante, que obviamente el país no está en condiciones de hacer; pero es preciso reestructurarlo. Este informe -que contrata y paga el Gobierno uruguayo- recomienda, precisamente, empezar por la reestructura interna de PLUNA, que es lo que no estamos haciendo. Lo que hacemos es dar al Poder Ejecutivo la facultad -casi no me atrevo a hablar de cheque en blanco porque sé que molesta a los señores senadores que defienden el proyecto- de decidir por sí lo que se ha de hacer, quitándonos a nosotros mismos, los legisladores, las facultades que el Parlamento tiene en esta materia.

Por estas consideraciones y haciendo mías las expresiones de los señores senadores preopinantes, adelanto mi voto contrario a esta disposición.

SEÑOR GARGANO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR GARGANO. - Señor Presidente: al examinar este Capítulo II he tratado de coordinarlo con el resto de las disposiciones del proyecto.

Al modificar el artículo 3º de la Carta Orgánica de PLUNA se establece que deberá "Explotar, directa o indirectamente" -lo de "indirectamente" es una incorporación- "las líneas aéreas de transporte de pasajeros, correo y carga", etcé-

tera. Esa es una primera modificación de suma importancia, pues podrá ocurrir que no preste el servicio directamente, puesto que tiene la posibilidad de hacerlo en forma indirecta.

Luego, en el literal B), el numeral 1º) dice que "podrá contratar con terceros la prestación de los servicios previstos en el literal A)". Quiere decir que se la habilita para que, por medio de un contrato y desarrollando -quizá- una parte de los artículos 1º y 2º, pueda contratar la prestación de los servicios que le encomienda la Ley Orgánica.

A continuación, el numeral 2º) de este mismo literal B) expresa que "podrá asociarse con capitales privados a fin de prestar los servicios previstos en el literal A)", y menciona los incisos tercero y cuarto del artículo 188 de la Constitución. Quiere decir que podrá participar en una empresa de capital privado, pero como socio minoritario.

Discrepo con el señor senador Zumarán en lo que se refiere a la estrategia, porque creo que aquí sí se perfila una si se realiza una lectura coordinada con las demás disposiciones del proyecto de ley, que facultan a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, comerciales o industriales, a vender parte de su patrimonio a efectos de realizar los contratos a que están autorizados por el mismo artículo.

La lectura coordinada de las disposiciones lleva a definir la estrategia como un intento por desarrollar una política que tienda a que se presten indirectamente o por la vía del contrato los servicios que actualmente debe prestar en forma directa; a que eso se haga asociándose con capitales privados, como socio minoritario y, finalmente, que para ello se podrá disponer la venta de los bienes a la que está autorizada por los artículos ya sancionados de este proyecto de ley. A mi juicio, se trata de una estrategia de privatización.

SEÑOR ZUMARAN. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR GARGANO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR ZUMARAN. - Agradezco al señor Presidente y al señor senador Gargano.

Creo que es verdad lo que dice el señor senador en el sentido de que existe una estrategia, pero como él mismo la relató, es de orden formal o jurídico, respecto a cuál es el camino, procedimiento o forma legal de optar; sin embargo, no hay una estrategia en lo que se refiere a una compañía de aeronavegación uruguaya. Me refiero a cuáles son sus cometidos o funciones, para qué va a servir, quién será su socio o cuál es la política a seguir. Esa es la falta de estrategia a la que hacía mención.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Gargano.

SEÑOR GARGANO. - Muchas gracias, señor Presidente; muchas gracias, señor senador.

Justamente a eso iba, como se solía decir en la Legislatura pasada en este Senado.

(Hilaridad)

-Coincido totalmente con lo que plantea el señor senador Zumarán.

Pienso que a esta estrategia no existente y a este planteo, que no subyace sino que está estructurado en las disposiciones legales que estamos considerando, se llega sin sanear la empresa y sin explotar sus posibilidades.

Quisiera hacer una aclaración a lo expresado por los señores senadores Korzeniak, Astori y Zumarán. Aparte de la deuda que la dictadura dejó a la empresa -del volumen por ellos mencionados- durante el período pasado no se explotaron las posibilidades de PLUNA, que obviamente tiene defectos que a título anecdótico citaremos. En la Legislatura anterior nos tocó actuar en la Comisión de Transporte y Obras Públicas y al considerar un proyecto de ley que planteaba iguales o similares objetivos a los que ahora se formulan, tuvimos varias oportunidades de discutir el tema con el señor Ministro del ramo y con el Directorio del Ente y existe un cúmulo de información, carpetas y carpetas en las que se examinó todo lo que PLUNA era. Entre otros documentos tengo aquí en mi poder una serie de comentarios en torno a la falta de una política aeronáutica señalándose que, por ejemplo, en materia de carga PLUNA no utiliza su prioridad como empresa estatal. Durante el año 1985 sólo transportó el 2.5% de la carga que salió del país, cuando en general todos los países usan sus compañías para transportar, al menos, el 50% de la carga. Asimismo, se afirma que si así fuera esto representaría un ingreso del orden de los U$S 15:000.000 anuales, de los que U$S 3:000.000 serían ganancia neta.

Por otra parte, en materia de correo aéreo PLUNA transportó en 1985, menos del 3% y lo único que se necesitaba para que el Ente transportara el 100% de la correspondencia, era un convenio con la Dirección Nacional de Correos que no se había efectuado y estoy convencido de que aún no se ha hecho.

En este recinto se ha señalado que PLUNA no ha explotado en forma adecuada las posibilidades que tiene en materia de convenios, ya que el hecho de ser una empresa estatal, le otorga un beneficio muy preciado para cualquier empresa de aeronavegación como es la posibilidad del uso de la quinta libertad. De esta forma, podría experimentarse la posibilidad de asociarse con otra empresa para ese fin y dentro de condiciones que son muy exigentes en el mercado, porque ese beneficio sólo lo tiene la empresa estatal como tal y para poder explotarlo en forma asociada tiene muchas dificultades.

Tampoco se explotan los servicios de free shop que proporcionarían una ganancia neta mínima de U$S 1:000.000 anuales y además los servicios a terceros y de taller podrían realizarse mejor.

Por otro lado, se ha dicho que PLUNA es una empresa que está sobredimensionada, pero los trabajadores de ese Ente han probado que está dentro del 35% de las compañías internacionales que tienen menos personal por avión y, además, una parte importante del personal está ocupado en los servicios a terceros que ésta presta.

Si bien podría continuar, no deseo extenderme demasiado. De todas formas, es necesario analizar cómo se ha administrado la empresa y cómo el Estado ha colaborado en la mala administración de la misma. Existen disposiciones legales que dicen que la deuda derivada de la compra y venta de los aviones, no debe ser de cargo del Ente y, sin embargo, a PLUNA se la ha obligado a aportar para que esa carga sea financiada por ella misma.

SEÑOR RAFFO. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR GARGANO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR RAFFO. - En forma breve y telegráfica deseo manifestar que el tema de los free shop no se vincula para nada ni con PLUNA, ni con la navegación aérea, sino que depende de la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica que está dentro de la órbita del Ministerio de Defensa Nacional.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Gargano.

SEÑOR GARGANO. - El señor senador Raffo manifiesta que los free shop dependen de la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica, pero eso es siempre y cuando se le adjudique ese cometido. Si por el contrario se le otorga a PLUNA, dependerá de ésta que, además, ya hace uso del servicio de entreport que explota directamente.

De todas formas, deseo remitirme solamente a que la carga financiera de PLUNA, por disposiciones legales que no están derogadas, deben ser cumplidas por el Estado porque fue éste, bajo la dictadura, el que le infligió esa carga a través de negocios que aquí se han mencionado y no voy a reiterar.

Deseo, también, hacer alguna reflexión respecto a lo que ha sido la política aplicada durante el Gobierno democrático pasado. En las Comisiones respectivas del Senado se ha planteado que la primera reestructura que se llevó a cabo culminó con el ascenso del encargado del estudio de dicha reestructura a la Dirección General del Ente y, naturalmente, esto no dio absolutamente ningún resultado positivo. Se realizaron negocios espectaculares y aquí se ha citado el caso del Boeing 707 arrendado. Personalmente tengo conocimiento directo -y así se lo trasmití al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas porque quien habla en ese entonces presidía la Comisión correspondiente- de que ese avión arrendado nunca voló; sus máscaras de oxígeno no funcionaban ya que según los pilotos que hicieron el control, éstas no caían automáticamente y por eso fue sometido a un mantenimiento para tratar de repararlo. Finalmente se resolvió devolverlo porque nunca pudo funcionar. Entonces, si existe una prueba de incompetencia total, creo que éste es el desiderátum. Al mismo tiempo, se realizaron cursos para la formación de pilotos -y tengo aquí documentación de miembros del Directorio del Ente del período pasado, que así lo prueban- que se llevaron a cabo erróneamente, con personal que acudió a hacer los cursos con un brevet prácticamente de pilotear avionetas, o sea, con una preparación elemental, de aeroclub, como me acota el señor senador Korzeniak. Esto tuvo un costo tremendo para el Ente.

Por otra parte, también durante el período pasado le trasmitimos al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas otras irregularidades como la de los famosos festejos que se hicieron para celebrar el cincuenta aniversario, ya que existen pruebas de que se trajeron de Chile, entre otras cosas, centenares de kilos de camarones. Esta fue una inversión fastuosa hecha por un Ente deficitario con problemas económicos, es, sin duda, algo insólito. Naturalmente, el pedido de informes que hicimos en esa ocasión, al igual que otros, tampoco tuvo respuesta. De esta forma podríamos seguir la enumeración, pero me detengo aquí. Desde luego, nosotros no tenemos ningún inconveniente en examinar de qué forma PLUNA puede asociarse con otras empresas a fin de prestar un mejor servicio que la convierta en un Ente rentable.

Personalmente, considero que esta empresa puede ser rentable y tiene un personal altamente capacitado, que en muchos casos, abandona PLUNA porque el requerimiento de la actividad privada es muy grande y las retribuciones mayores. Muchos han permanecido en PLUNA durante años, perdiendo dinero, por tratar de llevar adelante la bandera de que el Ente defendiera los intereses nacionales.

En consecuencia, cabe preguntarse por qué debemos dar estos pasos sin modificar siquiera la estructura interna del Ente, sin convertir en eficiente a su Administración, pasando lisa y llanamente a habilitar lo que, a mi juicio, es la privatización y desmantelamiento de este Ente nacional.

Por lo tanto, coincido en que aquí no hay una política aeronáutica, sino un objetivo de realización inmediata que es privatizar este organismo, sacándolo del ámbito de la empresa pública para colocarlo como socio minoritario de alguna otra empresa. Para ello se utilizarían las ventajas que como Ente nacional tiene a través de los convenios internacionales, lo que sería aprovechado por las empresas privadas.

Por estas razones, no vamos a votar este Capítulo.

Muchas gracias, señor Presidente.

(Ocupa la Presidencia el señor senador Pereyra)

SEÑOR RAFFO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Prof. Carlos Julio Pereyra). - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR RAFFO. - Simplemente para hacer algunos comentarios sobre las exposiciones que en mayor o menor medida, hasta ahora, han coincidido. Cabe recordar que cinco años antes, concretamente el 1º de abril de 1986, las cuatro fuerzas políticas representadas en el Parlamento y con la firma de los doctores Tarigo, Zumarán, Batalla y el señor Ciganda, firmaron un documento con la intención de transformar algunas estructuras nacionales, dividido en varias partes: sector agropecuario, sector industrial y sector transporte. Precisamente en este último sector se habla de determinado proyecto de ley en torno al cual las cuatro fuerzas políticas nacionales, o sea, Frente Amplio, Unión Cívica, Partido Nacional y Partido Colorado, coincidían en que respecto a PLUNA se procuraría, a través de negociaciones directas, asociar una compañía aérea de alta capacidad técnico financiera y que no realice operaciones en el área. Además, se agregaba un concepto que si al día de hoy lo introdujéramos sería muy controvertido ya que se expresaba: que el actual personal, en caso de no adecuarse a los planes de PLUNA, o de no desear pasar a la actividad privada, tendrá derecho a que se le redistribuya a través de la Oficina Nacional del Servicio Civil. También se hablaba de la participación de ambas partes en la sociedad, etcétera.

Frente a esto pienso que el pensamiento de quienes anteriormente se han expresado, no está tan lejano porque de una forma u otra han mostrado un atisbo de que en este Capítulo creen que podría abandonarse, en determinado momento, el concepto de que el destino de PLUNA debiera permanecer atado al Estado uruguayo.

Por alguno de los motivos mencionados anteriormente se cree que serían bienvenidos capital y tecnología para desarrollar de mejor manera a esta empresa.

A la vez, he escuchado decir cosas contradictorias. Recién sentíamos hablar al señor senador Gargano sobre el déficit de PLUNA y de los gastos innecesarios y en algunos casos hasta fastuosos, como cuando se festejaron los 50 años del organismo, sin embargo, anteriormente el señor senador Astori había demostrado, con cifras contundentes, que la Administración precedente había revertido la situación anterior a 1985, que había logrado equilibrar la empresa financieramente y que daba ganancias.

SEÑOR GARGANO. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR RAFFO. - Se la voy a conceder enseguida, señor senador.

También hemos oído, con el mismo criterio, dudar al señor senador Zumarán acerca de los efectos que esto pueda tener pero, al parecer esta sería una solución "encorsetada" -creo que esa palabra, incluso, ha sido la utilizada- y que no habilita lo que nosotros deseamos, que es lograr algo muy parecido a lo que se aspiraba en 1986 y a lo que aquí se ha expresado.

A mi entender, se vuelve a confundir -creo que el señor miembro informante desarrollará estos conceptos y por eso seremos avaros en el uso de la palabra- el pensamiento de la reorganización y de la reestructura de un Ente estatal, que nosotros compartimos y con el que estamos de acuerdo, con el otorgamiento, mediante un proyecto de ley, de la posibilidad de acción en un nuevo sentido para algunas empresas del Estado.

Nosotros no estamos en contra de reexaminar críticamente el Estado, de hacerlo más eficiente, de reestructurar lo que sea necesario y de tratar que funcione mejor, ya sea que las empresas queden en el Estado, se creen empresas de economía mixta o se privaticen en su totalidad. Aquí, al parecer, no estamos privatizando ninguna en su totalidad; ni ANTEL ni PLUNA, a la luz de este proyecto de ley, pueden ser privatizadas totalmente.

Vuelve a reiterarse el argumento de que es necesario que el Estado uruguayo sea capaz de darse a sí mismo un baño de realismo y organizarse eficazmente. Ello está relacionado con proyectos presentados por el señor senador Blanco y con otros alternativos, diseñados en la discusión general por el señor senador Astori en nombre de su bancada y con algunas iniciativas que se han integrado a la Mesa, que apuntan a hacer de las empresas estatales organismos más eficientes, que puedan llegar a tener un comportamiento adecuado a sus fines. Según lo que se ha leído con referencia a la Ley Orgánica de UTE -que creo que está absolutamente bien descrito- la creación de un Ente Autónomo o de un Servicio Descentralizado no está vinculada a un afán de lucro sino a determinados servicios que deben prestarse. Al respecto, según lo que dio lectura el señor senador Korzeniak, si ese organismo obtuviera ganancias, debían destinarse a dos fines, que son los que nosotros queremos. No se trata de que existan ganancias sino de que incidan para que las tarifas sean menores -lo dice la Ley Orgánica de UTE- y que, de existir, se apliquen a la ampliación de las redes, allí donde fuere necesario. Ubicado esto en 1912, momento en que la ley fue planteada, me parece un raciocinio impecable. Si por ventura una empresa estatal fuera superavitaria, ¿qué cosa más lógica que invertir en el desarrollo de sí misma y en abaratar la tarifa? De otra forma, dejando la previsión del desarrollo y la atención al usuario, si el resto del dinero no fuera para abaratar la tarifa del consumidor, le estaríamos robando el dinero a la gente.

Todo esto se enraba también con un concepto que sosteníamos en la discusión general y que escuchamos decir conti-

nuamente. Se dice que con las ganancias de las empresas públicas se pueden realizar muchas obras y mejorar aspectos tales como la salud o la vivienda. Sin embargo -ya lo señalamos en aquel momento y lo reiteramos ahora- nos parece un concepto bastante torcido, perdonando la expresión, pues el Estado hace la asignación de recursos a través de sus presupuestos y determina, también, de dónde se deben extraer los fondos.

Nosotros somos partidarios de que las empresas públicas tengan un balance equilibrado, una administración eficiente y una organización que demuestre que están al servicio de la gente. En definitiva, eso es lo que nos importa.

Por consiguiente, no vemos una dicotomía necesaria ni un enfrentamiento entre una y otra cosa. Por supuesto que PLUNA debe ser reestructurada. Si hay un informe que dice que PLUNA tiene que ser reestructurada, nosotros no estamos en contra de eso. Pero no vemos que la posibilidad de reestructurar este Ente estatal tenga que oponerse necesariamente a que el Parlamento, en su sano juicio, imponga alguna reestructura a su Carta Orgánica, que permita cierta diferencia con lo que actualmente es, así como ejercer algunas potestades en forma distinta.

Recuerdo que el señor senador me solicitó una interrupción, la que voy a conceder dentro de unos momentos. Antes quisiera agregar algo, ya que justamente el señor senador Gargano preguntó qué era lo que iba a aportar PLUNA, que estaba ínsito en este Capítulo -sobre todo en el numeral 2º del literal B)- al decir que a los efectos de la integración y participación en sociedades comerciales "podrá aportar aquella parte de su patrimonio que fuere necesaria o conveniente" y que se entendía que con eso se iba a liquidar el patrimonio de PLUNA. Cuando estamos hablando de la quinta libertad y del valor llave -como alguien ha dicho- que puede tener esa quinta libertad, más o menos relativizada, no podemos negar que eso es parte del patrimonio de PLUNA. Supongo que si en el futuro se debe negociar, se hará teniendo eso en cuenta. No tengo por qué atribuir otra intención.

También hemos escuchado decir al señor senador Zumarán que en la Legislatura pasada se discutió esto con el Ministro del ramo. Y si él nos hubiera dicho que quería hacer de PLUNA una empresa de economía mixta, asociarse con una empresa de alto nivel -lo que habría que negociar- nos hubiera planteado la posibilidad de que había que contratar a una persona especializada a nivel internacional, y hubiera venido al Senado a pedir su aprobación, el señor senador Zumarán le habría dado su voto para que negociara de esa forma, porque creía que estaba bien. En ese momento le hubiera dado el "cheque en blanco" al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas de la época para que negociara de esa manera la posibilidad de incorporar a PLUNA en otra formulación jurídica. Entonces, veo la razón para que hoy no se pueda proceder de la misma manera.

Le concedo una interrupción al señor senador Gargano.

SEÑOR PRESIDENTE (Prof. Carlos Julio Pereyra). - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR GARGANO. - Aunque tardía, me parece oportuna la posibilidad de interrumpirlo para expresar lo siguiente. En ningún momento de mi exposición dije que PLUNA era una empresa deficitaria. Dije, sí, que a PLUNA se le habían atribuido cargas financieras que no le correspondían porque legalmente las había asumido el Gobierno central derivadas del período de la dictadura. Esto fue lo que dije, así como que ellas incidían, naturalmente, en los resultados, porque el Gobierno pasado -y pienso que el actual también- se lo atribuyen como una carga financiera propia, pero que la empresa -y en esto corroboro absolutamente lo que ha dicho el señor senador Astori porque tengo la documentación en mi poder- ha tenido Ejercicios superavitarios permanentemente desde 1986 a la fecha.

(Ocupa la Presidencia el doctor Aguirre Ramírez)

-Luego agregué que esto ocurría a pesar de que, a mi juicio, había habido una pésima administración, también en el período pasado. Asimismo, dije que existían reglas o capítulos de la explotación del Ente que no se habían ensayado; que el transporte de carga no se explotaba utilizándose solamente el 2,5% cuando podía llegarse al 50%; que no se llevaba correo cuando lo único que se necesitaba era una convenio con la Dirección Nacional de Correos; y que existían otros servicios, como el de asistencia a terceros, que podían perfeccionarse, así como los talleres de reparación. A veces PLUNA tiene que pagar en Argentina, no sólo los costos, sino además, los viáticos del personal que debe trasladarse al vecino país a fin de atender y vigilar que el servicio se cumpla.

Asimismo, a modo de anécdota, hablé de las famosas reestructuras empeñadas. Inclusive, Directores de PLUNA del período pasado también denunciaron estos hechos en forma pública haciendo llegar sus opiniones al Parlamento. Sin embargo, como lo señala el señor senador Astori, no se pudo lograr que PLUNA tuviera pérdidas. A pesar de todo esto, antes de intentar sanear para volver eficiente a la empresa y luego buscar -tal como se dice ahora- "joint ventures", con otras empresas que se dediquen al transporte aéreo, lo que se articulaba en el proyecto era, simplemente, una vía para la liquidación de los bienes de la empresa -esta lectura hay que hacerla combinada con el artículo 2º del proyecto de ley- con el destino final de ser socio minoritario de una empresa privada.

Este fue el razonamiento que hicimos. Nunca dijimos que PLUNA fuese deficitaria, sino que, por el contrario, manifestamos que el personal que tenía estaba dentro del 35% de las empresas que se dedican al transporte de carga y pasajeros, que tienen menos funcionarios.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador.

SEÑOR RAFFO. - La versión taquigráfica demostrará si es cierto que el señor senador Astori expresó que PLUNA había sido bien administrada, mientras que el señor Gargano manifestó lo contrario y si había tenido déficit o no.

Esto me hace recordar, a manera de anécdota, que en la primera intervención que se hizo en la tarde de hoy relativa al artículo 3º de este proyecto, el señor senador Olazábal -lamento que no esté presente en este momento- puso el ejemplo de que cuando PLUNA lo creyese conveniente podría realizar la explotación de servicios taxi, ambulancia aérea u otros semejantes. Luego derivó en el tema de que si ese organismo podía o no dejar de explotar en su totalidad los servicios, diciendo que podría hacerlo con los remises de pasajeros.

Reitero que la versión taquigráfica nos va a ilustrar a todos acerca de lo que se trató de decir.

SEÑOR ZUMARAN. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR RAFFO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR ZUMARAN. - Pienso que en mis palabras no ha habido ninguna contradicción, tal como ha querido demostrar el señor senador Raffo. Solamente me referí al comportamiento que esperaba que se tomara.

En la Legislatura pasada le dimos la autorización al señor Ministro del ramo para que iniciara las tratativas pertinentes. La expresión recogida en el llamado "acuerdo nacional" es, precisamente, la de autorizar al Poder Ejecutivo a negociar un acuerdo sobre PLUNA. Naturalmente, una vez negociado, su ratificación sería objeto de una ley. Ese fue el procedimiento que aconsejé cuando manifesté que debía realizarse una negociación, porque era necesaria.

Durante el período pasado el asunto giró en torno al interés de una empresa australiana. Recuerdo que se cuestionaba si era o no de primera línea, como lo establecía la letra del "acuerdo nacional". Personalmente entendía que no lo era.

Finalmente, el asunto no se planteó puesto que dicha empresa australiana desistió. Lo importante era saber si había un interesado de primera línea y qué convenios podríamos realizar en relación a PLUNA. Actualmente, no se nos pide una autorización para negociar. Aclaro que estoy dispuesto a darla cuando se me lo solicite, porque me parece muy bien que esa negociación se lleve adelante, puesto que si no es a través de ese medio, pienso que PLUNA no tiene otro destino. Sin embargo, se nos ha solicitado la aprobación de un texto legal que limita alguna de las soluciones posibles, en términos que no me parecen del todo conveniente, que no dan respuesta a las dudas que hoy tenemos.

No sabemos por qué se invierte el procedimiento, cuando en el período pasado el proyecto estuvo en Comisión alrededor de dos años, mientras se hicieron una cantidad de negociaciones, que no sólo no entorpecimos, sino que favorecimos en todo lo que estuvo a nuestro alcance. Como las tratativas no cristalizaron no se arribó a ninguna solución. Sin embargo, hoy no sabemos en qué términos se hará la negociación y el proyecto de ley habilita soluciones buenas, regulares o malas para que lleve adelante ésta u otra Administración futura, ni tampoco se aclara la duración de todo esto. Pienso que eso no es correcto ni que haya contradicción en mis palabras. A decir verdad, no recordaba la expresión que se me atribuye de 1986, pero creo que está en un plano de absoluta coherencia con lo que acabo de afirmar.

Nada más.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador.

SEÑOR RAFFO. - Trataré de redondear mi pensamiento.

Con respecto a si PLUNA tiene déficit o no, creo que el señor miembro informante tiene abundante material, y como aquí también trabajamos en equipo, él hará gala de sus recursos técnicos.

En cuanto a la filosofía que inspira esta modificación -me refiero al artículo 5º que modifica el 3º de la Ley Nº 11.740- quisiera expresar algo que va en el mismo sentido que el proyecto de ley, es decir, hacer más ágil y efectiva la posibilidad de transformaciones de naturaleza jurídica de algunos Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que permitan inscribir al país en la realidad que vivimos, aplicando una serie de medidas más eficientes que redunden en su propio beneficio.

Nada más.

SEÑOR ASTORI. - Pido la palabra para contestar una alusión en reiteración real.

(Hilaridad)

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ASTORI. - El señor senador Raffo tiene razón cuando apela a las versiones taquigráficas, porque en ese sentido significa un apoyo absolutamente objetivo de este debate. Sin embargo, si contribuye a la discusión, quiero recordar que cuando aludimos a la administración de PLUNA durante el período de gobierno anterior, la subdividimos en dos partes temporales. Manifestamos que en la primera, sin realizarse ninguna transformación importante de la empresa, se la equilibró financieramente y, en la segunda, sostuvimos que existió una administración absolutamente ruinosa. Pensamos que en ninguno de los dos casos hubo buena administración. En el

primero de ellos, porque no se realizó ninguna transformación relevante, sino que simplemente con sentido común se le equilibró financieramente con un objetivo que no compartíamos, que era el de privatizarla.

En la segunda etapa, no quedó ni eso, como ya lo hemos expresado.

No obstante ello, en la primera parte del período no sólo se logró el equilibrio financiero, sino que se pasó del déficit al superávit o, lo que es lo mismo en términos económicos, de la pérdida a la ganancia. Y, en la segunda, a pesar de todos los desórdenes que detalló el señor senador Gargano -él explicó, en forma minuciosa lo que yo había adelantado, en términos generales- no se logró que la empresa perdiera. En uno y otro caso, la causa es una sola: la potencialidad de PLUNA; no logran que la empresa tenga pérdida, ni siquiera administrándola mal. Esto ya lo hemos dicho y ahora lo reiteramos.

Debo dejar constancia -y termino brevemente- de que estos antecedentes que hemos reunido tras unos cuantos meses de trabajo durante el año pasado, se deben a que nosotros sí optamos por el examen, caso a caso, de cada empresa pública y, en cada situación, hicimos un análisis lo más profundo posible.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Intentaré ser breve; el extinto señor senador Ortiz, cada vez que alguien comenzaba su intervención con estas palabras, decía que no lograría su objetivo. Quien habla, cree que lo logrará.

Rápidamente, voy a repasar varios temas que se han tratado en el Senado.

Entre ellos, quiero referirme al aspecto de la rentabilidad de la empresa PLUNA. Al respecto, se hizo mención que ésta había sido rentable desde 1986 hasta la fecha. Los datos que me fueron entregados en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en el momento de la transición entre la anterior Administración y la actual, dan para el Ejercicio 1980, una pérdida de U$S 1:100.000; para 1981, U$S 4:300.000; para 1982, U$S 8:800.000; para 1983, U$S 15:000.000; para 1984, U$S 10:400.000; para 1985, U$S 4:400.000; para 1986, U$S 2:100.000; para 1987, U$S 57:100.000. En esa época, los balances correspondientes a los años 1988 y 1989 no estaban prontos. Estos fueron terminados hace relativamente poco tiempo y, si la memoria no me falla, en el ejercicio anterior el Gobierno central le dio un subsidio del entorno de U$S 2:000.000; creo que en éste también.

SEÑOR ASTORI. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Disculpe, señor senador, pero es muy tarde y voy a intentar desarrollar rápidamente el tema.

De todas maneras, el aspecto de la rentabilidad en esta materia, es muy relativo. Es evidente que quienes se oponen a los distintos Capítulos de este proyecto, lo hacen tanto si la empresa en cuestión es rentable, como si no lo es. Esto no me parece mal porque, también, desde nuestro punto de vista, el tema de la rentabilidad no es menor, pero es relativo. Esa es una de las consideraciones. De la misma manera que quienes están en contra del proyecto -repito- se oponen aun en los casos de que las empresas no son rentables, no tenemos motivos para sostener -si ellas no lo son- que, para el bienestar del país es conveniente buscar fórmulas nuevas que puedan implicar algún grado de privatización.

Asimismo, me voy a referir al informe de la Consultora, del que hizo un uso extensivo el señor senador Korzeniak. Es interesante la actitud en este tipo de casos. Cuando estos informes de consultoras extranjeras son utilizables, éstas son de primera línea; en cambio, cuando el contenido del informe es contrario, resulta que provienen del imperialismo, de la "Escuela de Chicago", del Fondo Monetario Internacional, etcétera. Al respecto, sería importante saber si la totalidad del informe es compartido. Pero de todas maneras, hay que señalar que, de la misma forma que el proyecto no obliga a privatizar, el informe tampoco descarta la privatización. Los mayores reparos de la Consultora no son sobre la conveniencia o inconveniencia de una posible privatización; sino acerca de la posibilidad -dada la situación de PLUNA y del país- de que se puedan obtener interesados en ella. Debo decir que éste no es un tema de conveniencia, sino un juicio sobre las posibilidades prácticas o comerciales del caso. De todas maneras, el hecho de que con algunas de las fórmulas que se prevén en el proyecto se introduzca un grado de privatización, no significa que la empresa deje de ser nacional, que es a lo que básicamente se refiere el informe.

Señalo, también, que el informe avala lo que había dicho antes en cuanto a que el tema de las negociaciones de la quinta libertad es bastante difícil de emprender, dadas las características de tamaño y ubicación del país. En definitiva, ni se descarta el informe ni él descarta la gama de soluciones que el Capítulo contiene.

Por otra parte, voy a referirme -con la misma brevedad- a la mención o interpretación jurídica que hizo el señor senador Korzeniak sobre el artículo 188 de la Constitución, que habla de "cada caso". Es evidente que nada obliga a aceptar la interpretación que nosotros hacemos, de la misma manera que nada obliga a aceptar la opuesta. El texto de la Constitución permite, a nuestro juicio, cualquiera de las dos interpretaciones. En mi opinión debo decir que existe una diferencia y es que, de interpretarse la expresión "en cada caso", como referida a cada negocio, terminaría haciendo la disposición constitucional de cumplimiento imposible en la práctica. No es dable pensar, desde el punto de vista práctico, en la posibilidad

de entablar una negociación, sea que se inicie una licitación, sea en la forma en que se lleve adelante, ad referéndum de un Parlamento. Creo que es absolutamente imposible suponer ese tipo de situaciones.

Pasando a otro punto, aquí se ha dicho que en este proyecto no hay política aeronáutica; y eso es verdad. El proyecto no se refiere a ella. Pero también creo que es importante tener en cuenta algunos aspectos o, por lo menos, algunos parámetros en los cuales necesariamente debe moverse una política aeronáutica en el caso de un país como el nuestro. Básicamente, ello gira en torno a dos posibilidades que son, la de negociar las famosas libertades, es decir, la de obtener frecuencias por la vía de la negociación y la de declarar o no, cielos abiertos. En definitiva, son dos instrumentos que, por lo general, juegan juntos y deben manejarse de la misma manera. La primera posibilidad, que es la capacidad de negociación -reitero lo que ya he dicho- ha sido probada en nuestro país, a través de distintos Gobiernos; en fin, se podrá sostener que en todos los casos hubo muy mala administración y que, podrá haber alguien, en el futuro, que negocie mejor de lo que lo hicieron en el pasado. Pero la experiencia demuestra que en la actual estructura que tiene el Ente y en la situación del país, que no podemos cambiar del punto de vista económico, demográfico, ni en su ubicación geográfica en el mundo, es muy difícil. A nuestro juicio, se hace necesario para que esa negociación pueda tener perspectivas de éxito, flexibilizar las opciones que el negociador pueda tener, a fin de elegir o intentar elegir, con quién se va a negociar. En función de ello es que luego puede jugarse con el otro elemento que, como dijimos, es la declaración de cielos abiertos para el país. Pero, afirmamos, que sin los instrumentos para lograr una negociación en materia de reciprocidades, no es posible establecer una política aeronáutica.

A los señores senadores les podrá parecer increíble, pero en este caso no se arranca con una suerte de programación general que después se intenta cumplir, sino que se debe partir de un manejo de los pocos instrumentos que tiene el país en esta materia.

Ahora pasaré a referirme muy brevemente al temor que manifestaba el señor senador Gargano, que lo que se procura, en este Capítulo, es la liquidación de los bienes del Ente. Desgraciadamente, la realidad de PLUNA debe aventar ese temor por la sencilla razón de que, literalmente, no tiene bienes para vender.

Voy a resumir nuestra posición señalando que lo que se pretende aquí es dotar al Estado de un instrumento jurídico flexible que le permita comenzar a negociar. No debemos olvidar que se percibe una situación difícil en materia de perspectivas para una línea aérea nacional, cualquiera sea. Además, como es notorio, el Ente en cuestión enfrenta problemas económicos y comerciales críticos; como dice el informe a que hizo referencia el señor senador Korzeniak. Se encuentra al borde del colapso no solamente económico, sino también técnico, lo que es bastante más peligroso. Consideramos que mediante un manejo adecuado de este instrumento, se podrá encarar la reestructura del Ente en una forma distinta a la única otra opción que quedaría, que implicaría que el Estado uruguayo se hiciera cargo de ella. Esa es la segunda pata de nuestro argumento.

Entonces, por un lado, mencionamos la necesidad de un instrumento jurídico flexible y, por otro, la conveniencia de enfrentar una decisión -típica de todo gobernante- en cuanto a qué actividades destinar los escasos recursos que se poseen.

La opción que el informe no tomó en cuenta, porque no estaba dentro de su campo de actuación, implica por supuesto, medir las dificultades de posibles acuerdos comerciales, pero también tener presente que, de lo contrario, el país tendría que hacerse cargo de la reestructura del Ente. Reitero que una de las decisiones básicas de todo gobernante es determinar el destino que se va a dar a los escasos recursos que se posee.

Por todas estas razones consideramos que es conveniente explorar otras opciones para llegar a resultados igualmente buenos, ahorrando al país recursos que, por otra parte, no tiene.

SEÑOR BRUERA. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BRUERA. - Señor Presidente: he recibido un mensaje muy simpático de un señor senador amigo, que me obliga a ser sumamente breve porque, de lo contrario, puedo caer en pecado.

De la forma más amistosa posible, deseo destacar que he estado escuchando -porque hasta el momento no había intervenido- el debate, particularmente sobre el tema de PLUNA. Considero que hasta el momento la discusión ha sido elevada y no hiriente.

Estamos tratando temas relativos a la aviación, y me parece que el señor senador preopinante me quiere "correr a ponchazos". Estimo que ese estilo parlamentario no es correcto, sobre todo porque los integrantes de la bancada del Frente Amplio estamos aportando argumentos y no simplemente diciendo que nos da lo mismo que una actividad sea o no rentable para el Estado. Con toda franqueza digo que no puedo aceptar una actitud de esa naturaleza en el Senado de la República.

No sé si consta en la versión taquigráfica lo manifestado por el señor senador preopinante al iniciar la discusión sobre este asunto. De todas maneras, recuerdo bien -porque lo escuché- que cuando se dio cuenta del informe en mayoría, se señaló que ANTEL era rentable y que justamente por esa razón iba a ser puesta en venta.

Quiero dejar constancia de que no nos parece correcto que se nos atribuyan argumentos que no formulamos.

Reitero que, a pesar de mi intención de no intervenir en este debate, debo repetir algunas observaciones y preocupaciones que manifesté en la discusión general. Aclaro que no deseo molestar al Senado, pero no puedo menos que señalar que quien lea los diarios uruguayos y argentinos advertirá que existe algo así como una guerra entre las compañías para ver quien "desenvaina mejor el sable". Entre las que quieren "copar" América Latina, se encuentra la compañía Iberia, que ya intervino en Argentina efectuando un negocio fabuloso. Mucho me temo que con esas mismas intenciones llegue a los cielos uruguayos. En este caso, se da la siguiente paradoja: quien compró la línea aérea argentina es una compañía estatal, la española. Entonces, en este ejemplo, la argumentación de que lo estatal no sirve, mientras que sí funciona lo privado, se da en una forma muy especial.

He leído en el Diario Oficial que se ha creado una sociedad con un nombre poético: "Cielos del Sur S.A.". Justamente, esta sociedad se configura en momentos en que en América Latina se está discutiendo el tema de la privatización de las compañías aéreas nacionales. Poéticos ellos que han buscado este nombre tan hermoso, como "Cielos del Sur", pero con un agregado a mi gusto no del mismo tono, como "sociedad anónima".

SEÑOR ASTORI. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR BRUERA. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor interruptor en reiteración real.

SEÑOR ASTORI. - Pido disculpas por recurrir a esta vía oblicua...

SEÑOR PRESIDENTE. - De la cual es experto el señor senador.

SEÑOR ASTORI. - ... para comentar algunos conceptos del señor miembro informante; lo intenté por una vía más directa, pero no tuve suerte.

Las cifras que leyó el señor miembro informante como representativas de la rentabilidad de la empresa, no lo son desde el punto de vista económico, y respetuosamente digo que son hasta absurdas. No sé cómo se calcularon esos datos que son abismalmente diferentes de los que la propia PLUNA ha elaborado. Probablemente, allí esté pesando la carga financiera de endeudamientos con el exterior y ésa sea una medición financiera. Pero, de todas maneras, ésa no es la representación de la rentabilidad de PLUNA, y lo puedo asegurar. Naturalmente, nuestras estadísticas están a disposición de los señores senadores.

Por otra parte, me parece que es aceptable el tema de la dificultad de la negociación de la quinta libertad, y no tenemos por qué ponerlo en duda. No sé qué clase de negociaciones se efectuaron; el señor miembro informante aludió a algunas de ellas, inclusive durante este Gobierno. Reitero que desconozco qué negocio se intentó llevar a cabo concretamente, pero acepto que pueda ser difícil negociar en esta materia. Ahora bien; me pregunto en qué circunstancias es más difícil, si atándose solamente a una vía de formación de una empresa mixta -llamémoslo así- o tratando de encarar esa compleja negociación con un margen más abierto de posibilidades para explotar líneas, productos y rubros en particular.

A primera vista, me sigue pareciendo que si la negociación es difícil, mucho más lo será si se la canaliza a través de un solo procedimiento.

En tercer lugar, quiero referirme a algo muy superficial.

No acepto que PLUNA no tenga bienes para vender, aunque reconozco que esto no es lo que está en discusión, por lo que este es sólo un comentario discrepante con esta afirmación. PLUNA tiene, potencialmente, bienes para vender, y me parece que entre ellos hay que incluir equipos aeronáuticos. Confieso que en este momento no tengo en mi poder los antecedentes que revelan cómo se compone el activo propiedad de PLUNA, pero estoy seguro que en él se incluye equipo propio. Podrá valer más o menos; pero, en definitiva, se trata de equipo propio.

Como decía, si bien el tema no está en discusión, quería hacer este comentario acerca de mi concepto al respecto, pero lo fundamental es lo segundo, es decir, cómo capitalizamos a este Ente, a través de qué estrategias se negocia mejor lo que aparentemente todos convenimos en aceptar: lo más valioso que tiene PLUNA, de modo potencial, es esa quinta libertad.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Bruera.

SEÑOR RAFFO. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR BRUERA. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR RAFFO. - Adelanto que voy a utilizar la vía oblicua y telegráfica.

El señor senador Astori reitera que nos estamos cerrando y que para negociar con PLUNA, le gustaría disponer de la mayor capacidad posible, es decir, que no se trate de un solo paquete, sino que exista la posibilidad de negociar con varias empresas.

El literal B) del artículo 5º dice: "PLUNA tendrá los poderes jurídicos necesarios para el cumplimiento de sus cometi-

dos y, en particular: 1º) Con la autorización del Poder Ejecutivo y en la forma que determine la reglamentación, podrá contratar con terceros la prestación de los servicios previstos en el literal A)". Es decir que podrá negociar con uno, dos, tres o cuatro terceros.

Por su parte, el numeral 2º) del literal B), expresa: "Con la autorización del Poder Ejecutivo y en la forma que determine la reglamentación, podrá asociarse con capitales privados a fin de prestar los servicios previstos en el literal A) (artículo 188, incisos 3 y 4 de la Constitución). en este caso, la asociación se hará a través de la participación en sociedades comerciales, con integración de PLUNA en la dirección y en el capital". Es decir que lo podrá hacer con una, dos, tres o cuatro sociedades comerciales.

En consecuencia, no veo que necesariamente aquí nos estemos amputando o atando de manos en una sola dirección.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Bruera.

SEÑOR ASTORI. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR BRUERA. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR ASTORI. - En forma igualmente telegráfica, deseo señalar que lo que el señor senador Raffo acaba de leer y que correctamente habilitaría a PLUNA a tener un margen amplio y flexible para explotar determinadas actividades -que es lo que nosotros queremos- no necesita de esta ley para poderse hacer. Precisamente, lo que necesita este Ente es que lo reestructuremos por dentro, como Dios manda -con el perdón de la palabra- esto es, lo que una buena administración exige, aspecto que tampoco está contenido en este proyecto. Sin embargo, su espíritu está en el párrafo final -cosa que ya hemos señalado- o, sea, en el numeral 2º) del literal B) de la modificación del artículo 3º de la Ley Nº 11.740, de 12 de noviembre de 1951: "Con la autorización del Poder Ejecutivo y en la forma que determine la reglamentación podrá asociarse con capitales privados a fin de prestar los servicios previstos en el literal A)", etcétera. Luego, prosigue: "En este caso, la asociación se hará a través de la participación en sociedades comerciales, con integración de PLUNA en la dirección y en el capital". Esto es lo que no nos gusta; lo otro, como decía, se puede hacer ahora, no necesitándose de esta ley.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Bruera.

SEÑOR PEREYRA. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR BRUERA. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR PEREYRA. - Deseo hacer un pequeño aporte en base a recuerdos de lo sucedido en la Legislatura pasada, ya que aquí se ha preguntado si hubo o no intento de negociación y por qué ésta no se realizó. Conozco algo del tema porque tengo un amigo que por ese entonces integraba el Directorio de PLUNA, el señor Luis Alberto Menéndez, quien tuvo una destacada actuación en el organismo y, precisamente, denunció algunas de las irregularidades que fueron citadas en Sala, creo que por el señor senador Gargano.

En determinado momento el señor Menéndez concurrió al Directorio del Partido Nacional a pedir consejo acerca de intentos de asociación de capitales o de empresas privadas con PLUNA, basándose, precisamente, en la utilización de esa quinta libertad a que aquí se ha hecho referencia.

Estudiado el problema por el Directorio del Partido Nacional y por el sector a que pertenece el señor Menéndez y enterados, además, de que había dos empresas interesadas -una de las cuales envió gente de su confianza para que observaran el movimiento y las instalaciones de PLUNA- se llegó a la conclusión de que para aceptar el capital privado era necesario que este Ente recurriera al procedimiento de la ley, ya que no había otra manera de hacerlo. Naturalmente, tampoco en este caso se entendió conveniente que PLUNA negociara con una empresa determinada sin hacer previamente un llamado público, lo que, por otra parte, es muy difícil de llevar a cabo en esta clase de líneas de navegación aérea.

Lo cierto es que el Poder Ejecutivo también recibió esta propuesta e inclusive autorizó a alguna empresa a visitar las instalaciones de PLUNA. Las compañías más interesadas señalaron algo obvio en este tipo de negociaciones: deseaban cierto control sobre el organismo en virtud del capital aportado y exigían, entre otras cosas, que se pudieran regir por normas del Derecho Privado, precisamente, a los efectos de garantizar eficiencia, controlar personal, etcétera.

Todo esto determinó que se considerara que sin ley era imposible que PLUNA se asociara con una empresa privada y que de esa asociación, como era lógico, resultara una interacción de dirección, capitales y demás aspectos que emanan de un negocio de esta naturaleza.

Traía esto a colación, porque me parece que bien o mal -según el criterio de cada uno- en esta ley se persigue lo que tiempo atrás se consideraba necesario que PLUNA hiciera, no contándose nunca con el instrumento legal para ello.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Bruera.

SEÑOR BRUERA. - Precisamente, tengo en mi poder algunas citas del ex Presidente de PLUNA, señor Menéndez -aclaro que no es mi deseo polemizar con el señor senador Pereyra- aparecidas en el diario "El País" el día 6 de abril de 1990. Allí se dice: "Con el actual Estatuto, superadas algunas dificultades financieras y con algunos ajustes de gestión, la empresa aérea está en condiciones de demostrar una atractiva rentabilidad". Inclusive, aseguró que se estaría en condiciones de renovar la flota mediante el arrendamiento de aviones, sin necesidad de pasar a manos privadas.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar el artículo 5º del proyecto, que pasará a ser el 6º.

(Se vota:)

-17 en 24. **Afirmativa.**

8) CUARTO INTERMEDIO

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Tengo la impresión de que el Capítulo V de este proyecto no va a resultar polémico y, a los efectos de ganar tiempo, mociono en el sentido de que pasemos a considerarlo, y que luego se proceda a un cuarto intermedio hasta el día martes a la hora 15.

SEÑOR ASTORI. - Quisiera saber si se puede opinar sobre la moción de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - De acuerdo con el Reglamento, no se puede opinar sobre la moción, pero sí solicitar una aclaración o formular otra moción de orden.

SEÑOR CIGLIUTI. - Pido la palabra para una moción de orden.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR CIGLIUTI. - Creo que no va a ser posible, a esta altura de la noche, seguir discutiendo este asunto. Por lo tanto, mociono para que levantemos la sesión y pasemos a cuarto intermedio hasta el próximo martes a la hora 15, dejando sin efecto la sesión ordinaria de ese día, pues es la única manera de que el debate tenga continuidad. Esta noche no se podría proseguir, porque el quórum es mínimo.

SEÑOR CASSINA. - Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR CASSINA. - Señor Presidente: concuerdo con la moción que ha hecho el señor senador Cigliuti, pero quisiera proponer que en el orden del día de esa sesión que tendrá, por lo tanto, carácter extraordinario, se incluya el proyecto de ley que ha sido informado por la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social, sobre interpretación del artículo 711 de la Ley Nº 16.170, de Presupuesto, que refiere a la aplicación de topes de acumulación en las pasividades de las Cajas Paraestatales. La Comisión se ha expedido por unanimidad; el informe está redactado e impreso, y creo que no va a merecer discusión, por lo que este tema, que afecta a muchas personas, podría resolverse rápidamente.

SEÑOR PRESIDENTE. - Las mociones de orden serán votadas en el orden que han sido presentadas.

Se va a votar la moción formulada por el señor senador de Posadas Montero.

(Se vota:)

-8 en 24. **Negativa.**

Se va a votar la moción presentada por el señor senador Cigliuti, con el aditamento propuesto por el señor senador Cassina.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Quisiera saber si el aditamiento es obligatorio, porque habíamos acordado votar las mociones por su orden. Temo que el artículo sea polémico y, en definitiva, insuma parte de la sesión.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se trata de una iniciativa del Poder Ejecutivo defendida por el señor Ministro Cat en la Comisión.

SEÑOR DE POSADAS MONTERO. - Entonces, no hago cuestión al respecto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Se va a votar la moción formulada por el señor senador Cigliuti con el aditivo propuesto por el señor senador Cassina.

(Se vota:)

-24 en 24. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

SEÑOR PRESIDENTE. - El Senado pasa a cuarto intermedio.

(Así se hace, a la hora 21 y 54 minutos, presidiendo el doctor **Aguirre Ramírez** y estando presentes los señores senadores **Abreu, Amorín Larrañaga, Arana, Astori, Blan-**

co, Bouza, Bruera, Cadenas Boix, Cassina, Cigliuti, de Posadas Montero, Gargano, González Modernell, Lenzi, Olascoaga, Olazábal, Oxacelhay, Pereyra, Raffo, Ricaldoni, Santoro, Silveira Zavala y Zumarán).

DR. GONZALO AGUIRRE RAMIREZ
Presidente

Dr. Juan Harán Urioste
Dn. Mario Farachio
Secretarios

Sra. Alba Rubio Cuadrado
Directora del Cuerpo de Taquígrafos

Depósito Legal 205.147/91